

# Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

## TRANSICIÓN ENERGÉTICA

ISSN 0121 - 2559



115

EDICIÓN  
**115**  
ABRIL 2025

S U S C R Í B A S E



# Foro

La **Revista Foro** es una iniciativa institucional para construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Ejemplar impreso (en Colombia)	<b>\$ 30.000</b>
Suscripción por un año en Colombia (tres números)	<b>\$ 95.000</b>
Suscripción por dos años en Colombia (seis números)	<b>\$ 180.000</b>
Suscripción por un año en el extranjero (tres números)	<b>USD 53</b>
Suscripción por dos años en el extranjero (seis números)	<b>USD 95</b>
Suscripción digital por un año en Colombia (tres números)	<b>\$ 57.000</b>
Suscripción digital por un año en el extranjero (tres números)	<b>USD 21</b>

Publicada con el apoyo de:



Contáctenos para brindarle más información:

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

[contactenos@foro.org](mailto:contactenos@foro.org)

# Foro

EDICIÓN 115 ABRIL 2025

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO

**Director**

Jaime Zuluaga Nieto

**Editor**

Fabio E. Velásquez C.

**Comité Editorial**

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

Claire Launay

Marcela Restrepo Hung

**Asamblea de Miembros de Foro**

Francisco Mejía Lema

Fabio E. Velásquez Carrillo

Esperanza González Rodríguez

Nohema Hernández Guevara

Carlos Moreno Ospina

Marcela Restrepo Hung

Joaquín Tovar

Mario Freddy Martínez

**Diseño y diagramación**

Azoma Criterio Editorial Ltda.

[www.azoma.net](http://www.azoma.net)

**Fotografías:**

Cesar Badilla - Unsplash (portada)

Dan Gold - Unsplash

Freysteinn G. Jonsson - Unsplash

Guillaume Bourdages - Unsplash

Jon Tyson - Unsplash

Peggie Mishra - Unsplash

Thomas Coker - Unsplash

Cyan Chen - Unsplash

Bernardo González

FENOGE

**Impresión**

Editorial Gente Nueva S.A.S.



Revista Foro es editada, impresa y distribuida por la Fundación Foro Nacional por Colombia gracias al apoyo de: Brot für die Welt (Pan para el Mundo) y la Fundación Ford.

**Distribución y suscripciones**

Cra. 4A No. 27-62

Bogotá, D.C. - Colombia

**Contacto**

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

[contactenos@foro.org.co](mailto:contactenos@foro.org.co)

[@foronacionalcol - facebook.com/Foronacional](https://facebook.com/Foronacional)

# Foro

Apreciado lector(a) le invitamos a conocer nuestras páginas web. Allí usted encontrará información sobre nuestra organización, así como de los programas, proyectos y actividades que desarrollamos. Además, podrá acceder a varias de nuestras publicaciones de manera gratuita.



**Fundación Foro Nacional por Colombia**

<https://foro.org.co/>  
[contactenos@foro.org.co](mailto:contactenos@foro.org.co)

**Carrera 4 A No. 27-62**

**Bogotá**

**Foro Capítulo Región Central**

<http://fundacionfororegioncentral.org/>  
[info.bog@foro.org.co](mailto:info.bog@foro.org.co)

**Carrera 13 # 35-43 Oficina 1101**

**Bogotá**

**Foro Capítulo Suroccidente**

<http://forosuroccidente.org/>  
[info.suroccidente@foro.org.co](mailto:info.suroccidente@foro.org.co)

**Carrera 36 A Bis No. 6-35**

**Cali**

**Editorial:**

Trump contra el mundo

**4****Transición energética****Los retos de la transición energética para América Latina**

Juan Luis Dammert B.

**8****Transición energética justa en América Latina: Retos y oportunidades para el abandono de los combustibles fósiles**

Laura María Montaño

**19****Balance de la política de transición energética del actual gobierno**

Natalia Orduz Salinas

**29****¿Qué está pasando con las comunidades energéticas en el suroccidente colombiano?**

Diana Vásquez, Joaquín G. Tovar B.

**33****Trump es una catástrofe global: para sus seguidores, el clima y prácticamente todo lo demás**

Simon Taylor

**44****Territorio****Un Ministerio de Ordenamiento Territorial en Colombia**

Édgar Revéiz

**56****El sector agropecuario durante el gobierno del Cambio**

Darío Fajardo

**64****Zonas de Reserva Campesina en los acuerdos para la paz en la Amazonía**

Camilo González Posso

**73****Ley de competencias y categorización de las entidades territoriales**

Jorge Iván González

**87****La cuestión municipal en Colombia. Análisis de la complejidad poblacional y fiscal en el marco de la descentralización**

Óscar A. Alfonso R.

**94****Mundo****El nuevo orden mundial o los hegemonismos fragmentados**

Ricardo García Duarte

**100****El neoliberalismo socialmente conservador**

José Vicente Tavares-Dos-Santos

**116****Nexus de Harari, la democracia de los datos**

Beethoven Herrera Valencia, Juan M. Martínez Valencia

**125**

# Trump contra el mundo

**H**oy los Estados Unidos se han convertido en la mayor amenaza contra la democracia, el sistema del cual se autoproclamaron sus defensores por mandato de la Providencia. La política que orienta al gobierno de Trump, *Make America Great Again*, MAGA (Que América vuelva a ser grande) está demoliendo a una velocidad sin precedentes la institucionalidad democrática liberal que le sirvió a ese país para mostrarse ante el mundo como el modelo por excelencia de democracia liberal. Y lo hace de la mano de los intereses del gran capital financiero y, en particular, de los mil millonarios del capitalismo de la vigilancia, según la conocida expresión de Shoshana Zuboff. La destacada presencia de Elon Musk, Jeff Bezos y Mark Zuckerberg, caballeros del capitalismo digital, en la ceremonia de posesión de Trump, así lo ilustran.

Nos encontramos ante un complejo panorama mundial caracterizado por la convergencia de dos procesos: la crisis de las democracias liberales, de un lado, y, del otro, lo que algunos llaman la transición hegemónica.

El triunfo de Trump no es un hecho azaroso. Es la manifestación de la crisis de las democracias liberales y del profundo desencanto con ellas. A finales del siglo pasado el derrumbe de la URSS y el fin de la Guerra Fría parecían anunciar una nueva era en la que el binomio mercado-democracias liberales garantizarían un futuro de prosperidad, equidad, de plena vigencia de los derechos humanos y de participación en el poder político por parte de los ciudadanos de a pie, pero lo que sobrevino fue un extraordinario incremento de la capacidad para generar riqueza acompañado de un aumento sin precedentes en la historia del mundo moderno de la desigualdad en la propiedad y en la distribución de la riqueza, como lo han señalado los informes de Oxfam y los trabajos de Piketty.

La paz global no llegó, viejas y nuevas guerras se multiplicaron con graves secuelas humanita-

rias que han provocado, entre otros fenómenos, el crecimiento de los procesos migratorios que tanta incidencia tienen hoy en el fortalecimiento del nacionalismo y la xenofobia. Factores éstos que han favorecido el fortalecimiento de corrientes de extrema derecha y la conformación de regímenes autoritarios. El profesor de Harvard, Yasha Mounk, en su libro *El pueblo contra la democracia*, sostuvo en el 2018 que la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos no era un incidente aislado, sino que expresaba las tendencias a convertir a las democracias en dictaduras electorales. Y destacaba cómo en diferentes países, entre ellos Rumania, Turquía, Rusia, Polonia, Hungría, se atacaba la libertad de los medios de comunica-

ción con el objetivo de erosionar la independencia de las instituciones y silenciar la oposición. O como sostiene Thimoty Sneyder en *El Camino hacia la no libertad*, con el fin del siglo XX, del cual no aprendimos sus lecciones, se inició una nueva forma de política en Rusia, Europa y Estados Unidos: "una nueva no libertad apropiada para una nueva era."

Trump, en su segundo mandato, debilita la institucionalidad democrática liberal, fortalece el autoritarismo y configura un régi-

**“El triunfo de Trump no es un hecho azaroso. Es la manifestación de la crisis de las democracias liberales y del profundo desencanto con ellas.”**

men político corporativo que se confunde con los intereses del gran capital digital asociado a la nueva forma de acumulación: la extracción y valorización de datos. Se trata de la defensa del mercado por encima de la vida, la ampliación y estabilización de las desigualdades, el desplazamiento de la política por la propaganda, el recurso a las falsas noticias. En otros términos, se avanza en la sustitución de la política por el mercado. Los ejemplos son las decenas de directivas presidenciales que cierran agencias federales como la USAID, eliminan subsidios a escuelas que sostengan programas de inclusión sexual, étnica y otras; el desconocimiento de los derechos civiles; la licencia a los oficiales de inmigración para revisar computadores y teléfonos

violando el derecho a la intimidad; la agresiones a los jueces que adoptan decisiones que cuestionan las medidas gubernamentales; el desconocimiento de los derechos de los migrantes, su criminalización y deportación en condiciones que atentan contra la dignidad humana, violando normas legales; el fomento del racismo, la aporofobia y la xenofobia; la pretensión de convertir las universidades en centros confesionales al servicio de los fundamentalistas cristianos blancos mediante la persecución de profesores y estudiantes críticos de sus políticas, entre otras muchas acciones del manual autoritario.

Entre tanto los responsables del asalto al Capitolio en enero de 2020 han sido indultados por el presidente y agitan de nuevo sus consignas racistas fundamentalistas. La democracia liberal estadounidense, que era promocionada como el modelo a seguir, está siendo demolida aceleradamente y tendencias facistoídes erosionan los principios liberales de sus padres fundadores.

El otro proceso tiene que ver con la decadencia de la hegemonía estadounidense. Los Estados Unidos emergieron de la segunda guerra mundial como el gran hegemón en lo económico, político, militar y cultural. Pero la revolución cultural de los años sesenta, la recesión de la economía mundo en los setenta y la derrota político militar en la guerra de Viet Nam marcaron el inicio de la decadencia de su hegemonía. Los Estados Unidos son una potencia en decadencia frente a una potencia emergente: China. El Atlántico Norte perdió su primacía como escenario de poder y el Asia Pacífico es el nuevo escenario. Estamos pues en un cambio geopolítico relevante, con polos de poder en América del norte, en el Asia Pacífico y en Europa que, según algunos analistas, permite hablar de multilateralismo. En este nuevo escenario los Estados Unidos han decidido “patear el tablero”, desencadenado una guerra comercial de resultados inciertos y jugar a la reconfiguración de alianzas. El gobierno de Trump, en aras de los objetivos del MAGA, debilita la arquitectura institucional internacional creada en la segunda postguerra mundial, se aparta del tratado de Kyoto y ensaya frenar la decadencia de su hegemonía rompiendo con el globalismo, algunos de los principios neoliberales y recurriendo a un proteccionismo extremo.

**“ El gobierno de Trump ha logrado alinear políticamente a muchos países en contra de sus medidas y amenazas imperialistas.**

Además, despliega las alas del águila imperial, en el que puede ser su último vuelo, anunciando que retomará el Canal de Panamá, comprará Groenlandia y tratará de hacer de Canadá un nuevo Estado de la Unión. Apoya incondicionalmente el genocidio en Gaza por parte del gobierno de Netanyahu, desconoce los derechos del pueblo palestino y, probablemente en el afán de neutralizar a Rusia, busca negociar una paz rápida en Ucrania a cambio de las licencias para apropiarse y explotar sus tierras raras.

Por lo pronto, el gobierno de Trump ha logrado alinear políticamente a muchos países en contra de sus medidas y amenazas imperialistas, ha desnudado la crisis de su modelo de democracia y generado una situación de inestabilidad e incertidumbre de los mercados. Difícil precisar hacia donde vamos, pero es de esperar que otros sectores del capital hagan oír sus voces ante el errático manejo del sector hoy al mando del gobierno en los Estados Unidos, que los sectores democráticos de ese país

frenen el tránsito hacia el autoritarismo y que el resto del mundo despliegue sus capacidades para impedir que la caída del águila imperial nos arrastre a una cadena de conflictos de imprevisibles consecuencias para la humanidad.

¿Qué hacer ante la crisis de las democracias en este contexto de transición hegemónica? Llegó el momento de promover un frente amplio en defensa de la democracia y de la naturaleza

en contra de los autoritarismos y la depredación de la naturaleza. Las organizaciones de la sociedad civil deberíamos convocar una conferencia latinoamericana y caribeña en defensa de la democracia y de la naturaleza, para lo cual seguramente contaremos con el apoyo de gobiernos demócratas del continente y de algunos organismos multilaterales.

La convocatoria de la conferencia sería una coyuntura de oportunidad para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil en torno a una plataforma común, abierta, para cuya definición debemos propiciar la participación de diversos sectores con criterio pluralista e incluyente. Por lo pronto, conviene volver sobre la defensa de la construcción de democracias incluyentes, participativas, el respeto de la soberanía y autodeterminación de los pueblos, de los derechos de los migrantes; la defensa de la paz y de los acuerdos y convenios para la protección de la naturaleza..



Foro reafirma su compromiso con la construcción de la democracia. Seguiremos trabajando para avanzar en la formulación de propuestas y en la promoción de acciones orientadas a la democratización de la sociedad.



# Transición energética

Juan Luis Dammert B.  
Laura María Montaño  
Natalia Orduz Salinas  
Diana Vásquez  
Joaquín G. Tovar B.  
Simon Taylor

# Los retos de la transición energética para América Latina

Juan Luis  
Dammert B.  
Natural Resource  
Governance  
Institute

## Introducción

La descarbonización de la economía implica una transformación integral para la sociedad, con cambios profundos en varios sectores como el eléctrico, el transporte, el forestal, la minería, entre otros. Según Miller, Iles y Jones (2013), realizar transiciones energéticas será uno de los grandes desafíos de la humanidad para el siglo XXI. Los cambios requeridos son multidimensionales (Geels et al., 2017), tienen implicaciones temporales complejas (Sovacool, 2016) e implicarán la reconfiguración de los patrones y escalas actuales de la actividad económica y social (Bridge et al., 2013).

El imperativo de la descarbonización global plantea nuevos desafíos a la gobernanza de los

recursos. La nueva agenda de descarbonización global exige reducir gradualmente los combustibles fósiles, aumentar la escala de las energías renovables y aumentar la producción de minerales de transición. Este nuevo contexto plantea nuevos retos. Reducir la dependencia de los combustibles fósiles en los países productores genera preocupaciones fiscales y de seguridad energética. Los países ricos en minerales de transición se enfrentan a una intensificación de las actividades mineras, lo que puede traer oportunidades pero también riesgos de profundizar las deficiencias históricas de gobernanza.

Los países latinoamericanos ricos en recursos naturales han dependido de las exportaciones de materias primas para su crecimien-

to económico. El mundo enfrenta actualmente un contexto de precios elevados de las materias primas y los países siguen dependiendo de estas exportaciones. Sin embargo, si el mundo hiciera la transición a una economía baja en carbono como se acordó en el Acuerdo de París, esto traería diferentes implicaciones para los mercados de materias primas. En términos generales, las previsiones a largo plazo indican precios favorables para los minerales vinculados a la transición energética mundial (como el cobre) y precios en descenso para los combustibles fósiles<sup>1</sup>.

Bajo este supuesto de descarbonización, los desafíos varían entre los países latinoamericanos. Los productores de cobre como Chile y Perú se beneficiarán de las perspectivas positivas a largo plazo para este mineral. Se espera que la demanda de litio continúe creciendo, aunque se espera que los precios sigan siendo bajos. Esto es relevante para Chile, Argentina y Brasil, y potencialmente también para Bolivia, México y Perú. En el caso de Colombia, las principales exportaciones son el petróleo y el carbón, cuyos precios se espera que bajen en el mediano y largo plazo. Este país espera aumentar su producción de cobre y níquel, pero esas perspectivas aún son inciertas. Brasil es un importante exportador de minerales relevantes para la transición energética como el mineral de hierro y la bauxita, pero también un importante productor de petróleo. Otros exportadores importantes de petróleo como Ecuador y Venezuela (además de las importantes perspectivas de exportación de Guyana) también están teniendo ahora mayores ingresos debido al aumento de precios, pero la proyección a largo plazo es de una disminución de los precios (Dammert et al., 2022).

**“** El mundo enfrenta actualmente un contexto de precios elevados de las materias primas y los países siguen dependiendo de estas exportaciones.

1. Consulte aquí las previsiones sobre minería y metales y aquí las de petróleo y gas, ambas de Fitch Ratings.

Este artículo analiza los desafíos de la transición energética para los países de América Latina, desde una perspectiva de gobernanza de los recursos, centrándose en la dinámica en torno a los combustibles fósiles y los minerales de transición. El artículo discute primero las implicaciones de la transición hacia el abandono de los combustibles fósiles. En segundo lugar, analiza las implicaciones en torno a los minerales de transición. El artículo cierra con una discusión de cómo el nuevo contexto retoma viejos problemas y trae nuevos desafíos a la gobernanza de los recursos, enfatizando la importancia de la justicia y la equidad como principios fundamentales para abordar la transición energética en América Latina.

### **El declive de los combustibles fósiles**

Peszko et al. (2020) sostienen que los países que dependen del petróleo, el gas y el carbón son los que corren mayor riesgo de sufrir trastornos derivados de una transición hacia una economía baja en carbono. Esto es especialmente crítico para las compañías petroleras nacionales (Manley y Heller, 2021) y las minas de carbón (López y Patzy, 2021). Los países cuyas matrices energéticas internas dependen más del petróleo y el carbón y no los producen en cantidad suficiente, o no los producen en absoluto, también enfrentan riesgos de seguridad energética a medida que estas fuentes de energía se vuelven más escasas.

Los gobiernos latinoamericanos, especialmente los de los países productores de petróleo, han mantenido su entusiasmo por los combustibles fósiles. Los países ricos en combustibles fósiles tienden a subestimar y gestionar mal el riesgo de que los mercados de esos combustibles se desplomen, por ejemplo, promoviendo su consumo interno para la producción de electricidad, a pesar de que existen alternativas renovables más baratas (Reinstein et al., 2011; Davis y Mihalyi, 2021), utilizando pronósticos de precios del petróleo y escenarios de demanda irrealmente favorables para justificar aumentos del gasto (Manley y Heller, 2021) e invirtiendo más

en infraestructura para combustibles fósiles, como el gas.

En consonancia con lo anterior, en la mayoría de los países latinoamericanos, las políticas de transición hacia el abandono de los combustibles fósiles han sido principalmente declarativas. En México, el gobierno de AMLO tomó medidas contra la expansión de las energías renovables, especialmente si las promueve el sector privado. El país invierte continuamente más en su endeudada Empresa Nacional de Petróleo (NOC por sus siglas en inglés), Pemex. En Colombia, las políticas de transición energética apuntan a un aumento de las energías renovables y ha habido un discurso más fuerte por parte

de la administración de Petro para desalentar las inversiones en combustibles fósiles, notoriamente aquellas que utilizan tecnologías de fracking. Sin embargo, la realidad ha demostrado ser más difícil de cambiar que la retórica y el país todavía está tratando de aumentar su producción de gas y mantener a Ecopetrol financieramente saludable. También hay discursos arraigados que sostienen que se deben mantener ciertas actividades extractivas incluso cuando su continuación va en contra de los objetivos climáticos, como lo ilustran Strambo y González Espinosa (2020). En Perú, aunque no es un productor importante de petróleo, el entusiasmo por los combustibles fósiles también es persistente. El país ha realizado fuertes inversiones en su nueva refinería de Talara, lo que ha significado una constante fuga de capitales para su propietaria, la NOC Petroperú. El gobierno peruano manifestó su intención de aumentar la producción petrolera a través de Petroperú, principalmente en la región amazónica del país, y un impulso para encontrar nuevos yacimientos de gas, también en la Amazonía, mediante nuevas rondas de inversión privada y el relajamiento de las reglas ambientales y sociales.

**“** En la mayoría de los países latinoamericanos, las políticas de transición hacia el abandono de los combustibles fósiles han sido principalmente declarativas.



Un desafío importante para los países productores de combustibles fósiles es cuál será el papel de sus NOC en el contexto de una transición energética global. A nivel mundial, las NOC representan el 50% de la producción mundial, el 42% del gasto de capital global, y están planeando 1,8 billones de dólares en nuevas inversiones *upstream* en la próxima década (Manley et al. 2023). Esto contribuye enormemente a la brecha de producción global y perpetúa la dependencia de la producción de combustibles fósiles (SEI et al. 2021). Las inversiones de las NOC tienden a depender en gran medida del capital público y la deuda, en lugar del capital privado, y, por lo tanto, los impactos de los activos varados y la pérdida de rentabilidad pueden afectar profundamente los presupuestos públicos y las políticas sociales de sus países. La transición energética también puede afectar otras formas en que las NOC influyen en la vida de los ciudadanos, como a través de sus roles como empleadores públicos a gran escala,

impulsores clave de las economías subnacionales y a través de su capacidad para brindar seguridad energética.

En el caso de América Latina, es probable que las NOC inviertan USD 289 mil millones en activos de alto riesgo en la próxima década, lo que es más del doble de lo que la región invirtió en energía renovable en los últimos diez años (Patzy et al. 2024). Es probable que más de una cuarta parte del valor de las inversiones que se espera que realicen Pemex y Ecopetrol durante la próxima década no alcancen el punto de equilibrio en un escenario de transición energética moderada. Además, en un análisis reciente, Woodroffe (2024) identificó que las NOC latinoamericanas están asumiendo algunos de los activos más riesgosos a medida que las petroleras internacionales se deshacen de ellos. El informe de NRGI “Facing the Future” (Furnaro y Manley 2023) también muestra que algunas NOC reconocen el riesgo de la transición energética, pero pocas están actuando para mitigarlo.

## El crecimiento de los minerales de transición

El aumento de la demanda de minerales como el litio y el cobre, necesarios para las tecnologías renovables, genera nuevos dilemas y oportunidades para los países ricos en minerales. Los países latinoamericanos podrían aprovechar la creciente demanda de minerales de transición no solo en términos de oportunidades de inversión, sino también para mejorar la gobernanza del sector, la transparencia y el fortalecimiento de los estándares ambientales y sociales. Sin embargo, la expansión minera implica una mayor presión sobre los ecosistemas, cambios en el uso de la tierra e impactos en los medios de vida de las comunidades que dependen de esos ecosistemas. El desafío crítico es qué salvaguardas se están adoptando y cómo, para evitar que, en nombre de la reducción de las emisiones globales, se generen mayores impactos ambientales y sociales negativos en los países productores.

En los últimos años, ha habido un creciente debate en la región sobre el papel de la minería para un futuro bajo en carbono, aunque este debate ha sido más prominente en los países productores de litio, especialmente Chile. En las discusiones de la sociedad civil y las políticas latinoamericanas, el litio está explícitamente conectado a la transición energética, a diferencia de otros metales más “tradicionales” como el cobre, el hierro y el aluminio, que han recibido menos atención por estar conectados con este nuevo contexto global. Otros materiales que comienzan a recibir atención en la región son el níquel, la madera balsa y las tierras raras como el niobio. Las tierras raras a menudo se presentan como materiales escasos, pero como señala Klinger (2018), su supuesta escasez está relacionada con los riesgos ambientales y sociales y los requisitos energéticos asociados a su extracción y procesamiento, riesgos que en las últimas décadas China ha estado dispuesta a asumir, consolidándose así como el principal actor en este mercado.

El principal desafío para la gobernanza de los minerales en el contexto de la transición

energética es que el crecimiento de la demanda traerá consigo sin duda una intensificación del ritmo de extracción de cobre, es decir, habrá presión para extraer más mineral lo más rápido posible. Las instituciones difícilmente pueden seguir el ritmo de una rápida intensificación de la extracción (Arellano-Yanguas y Bernal-Gómez, 2024), en términos de sus impactos sociales y ambientales, pero también económicos y políticos, para absorber las crecientes rentas y traducirlas en oportunidades de desarrollo. La expansión de los minerales de transición tiene implicaciones sociales y ambientales. Existe un componente de justicia climática, ya que uno de los riesgos de este auge mineral es que, en nombre de la reducción de emisiones globales, se creen impactos ambientales y sociales negativos en los países productores. La expansión minera implica una mayor presión sobre los ecosistemas, cambios en el uso del suelo y afecta los medios de vida de las comunidades que dependen de esos ecosistemas. Las organizaciones de la sociedad civil de la región han manifestado que la región andina no debe convertirse en la zona de sacrificio de una transición energética que se está llevando a cabo en otros lugares (NRGI, 2021a).

Las siguientes secciones discuten los principales desafíos en América Latina para dos importantes minerales de transición: el cobre y el litio.

### Cobre

Las discusiones en torno a la gobernanza del cobre no están necesariamente vinculadas a su conexión con la descarbonización. Sin embargo, dados sus altos precios previstos en el largo plazo, en parte por su relevancia para la transición energética, ha habido una creciente atención a este *commodity*. De Echave (2020), por ejemplo, muestra cómo el cobre ha

“En los últimos años, ha habido un creciente debate en la región sobre el papel de la minería para un futuro bajo en carbono.”

ganado protagonismo en la canasta exportadora del Perú, expandiendo la producción en tiempos de caída de precios para mantener los ingresos, con las consiguientes presiones sobre los territorios productores, al tiempo que se debilitan simultáneamente los estándares ambientales y sociales. El resultado ha sido un aumento de la conflictividad en torno a la minería del cobre en el Perú.

Gran parte del debate en torno al cobre se ha centrado en la tributación. Jorrat (2021) analizó el régimen fiscal del cobre centrándose en Chile y Perú, y comparó sus regímenes fiscales, abordando una cuestión de política permanente en los debates nacionales: ¿es el régimen fiscal competitivo con otros países productores de minería? La respuesta corta es sí, es competitivo, aunque los debates internos en Chile y Perú tienden a afirmar lo contrario (Cancino et al. 2022). En los últimos años, las cuestiones sobre la tributación han vuelto a abordarse cuando los gobiernos de

Castillo en Perú y Boric en Chile comenzaron sus mandatos e intentaron cambios de política en la tributación de los minerales. Si bien los esfuerzos de reforma fiscal en Perú fracasaron, en Chile se estableció una nueva regalía para el cobre en 2023, vigente desde 2024.

Los debates sobre las implicaciones de gobernanza del cobre como mineral de transición plantean preguntas acerca de la novedad que el

debate sobre los minerales de transición aporta al campo de la gobernanza de los recursos (NRGI, 2021a; Manley, Heller y Davis, 2022). En varios sentidos, la extracción es la misma y los desafíos de gobernanza se mantienen: cuestiones fiscales, transparencia, impactos ambientales, conflicto social, etc. La premisa es que, si la región se abastece de minerales para energías limpias, toda la cadena de suministro debe ser limpia. La narrativa “verde” podría proporcionar un mayor énfasis en las consideraciones de sostenibilidad, respeto

por los derechos humanos y justicia económica. Existe una creciente preocupación por parte de los productores y consumidores del norte global de que el impulso sostenible de las energías renovables también debería implicar un suministro sostenible de las operaciones mineras involucradas (Elkind, Heller y Lamm, 2020). Esto ha significado un surgimiento de esquemas de certificación privados (como por ejemplo IRMA y Copper Mark, y ahora la Iniciativa del Estándar Minero Consolidado) e iniciativas que promueven criterios ambientales, sociales y de gobernanza en la cadena de suministro minera, bajo la premisa de que las energías limpias también deberían tener un suministro limpio.

La expansión de las fronteras cupríferas incluye no sólo a actores relevantes ya existentes como Chile, Perú y México, sino también a nuevos competidores como Argentina, Ecuador y Colombia. En el caso de Colombia, el proyecto Libero Cobre en el departamento de Putumayo supone extraer cobre en la Amazonía. La empresa promociona su proyecto como alineado con las políticas de valor agregado que está impulsando el gobierno colombiano, sugiriendo que se involucrarán en formas de beneficio de cobre en Putumayo. El futuro de este proyecto, actualmente en etapa de explotación, aún está por determinar.

## Litio

Como se mencionó, el litio ha recibido mucha atención como mineral de transición en los últimos años. Los depósitos de litio más grandes del mundo se encuentran debajo de los salares del desierto entre Chile, Argentina y Bolivia, en los países del llamado “triángulo del litio”. La confirmación de estos recursos como reservas ha sido desigual, ya que Bolivia no ha podido certificar reservas significativas. Con la creciente demanda de litio, ha habido grandes expectativas sobre lo que el recurso traerá a estos países. Según Barandiarán (2019), esto implica reimaginar la relación entre minería y desarrollo. Hay expectativas, aunque no homogéneas, entre los diferentes actores, de que el litio, a través de la innovación y la industria, redefinirá la relación en-

**“** El auge de los minerales de transición aporta al menos un ángulo a la discusión: una “narrativa verde” asociada a la minería.

tre las economías y los mercados globales. La autora sostiene que estas expectativas han creado un espacio para debates dinámicos sobre el valor social de la minería y el papel adecuado del Estado en el desarrollo.

Diferentes regímenes de propiedad de acceso al litio (concesión, centrado en el Estado, estratégico) han sido aplicados en los países donde se encuentra el recurso. A diferencia del enfoque de Argentina centrado en el mercado y el enfoque centrado en el Estado de Bolivia, Chile declaró al litio como un “recurso estratégico” en 1979 debido a su uso potencial en energía nuclear. En 1983, el código de minería ratificó al litio como estratégico y “reservado” para el Estado. A diferencia del sistema de concesiones más amplio que rige la minería en el país, no puede haber concesiones de litio sin participación estatal, concesiones administrativas o contratos especiales de operación con empresas privadas (siendo este último el camino para los principales proyectos hasta la fecha). En la última década, la extracción de litio ha aumentado en Chile, con el protagonismo de las empresas mineras privadas SQM y Albemarle. Las discusiones en torno al litio han sido intensas en este país, y ha habido serios intentos institucionales para decidir cuál es la mejor estrategia de desarrollo para el país, notoriamente desde la creación de la Comisión Nacional del Litio de Chile (Poveda, 2020; León, Muñoz y Sánchez, 2020; Obaya, 2019) y más recientemente con la Estrategia Nacional del Litio 2023, actualmente en implementación.

Las tasas de producción han variado entre los países del triángulo del litio, siendo Bolivia el que tiene las mayores reservas y la menor producción. Según Seefeldt (2020), la transparencia y la uniformidad de las políticas explican la variación en la inversión y, por lo tanto, la producción. Según el autor, las reglas poco claras disuaden en gran medida la inversión, incluso cuando el recurso es abundante, y es fundamental que las inversiones estén aseguradas por el Estado. Según Orihuela y Serrano (2024), una comparación entre estos tres países revela que el desarrollo institucional está sujeto a procesos de largo plazo y coyunturas contingentes dentro de las econo-

mías políticas nacionales. El papel de CORFO en Chile ha sido fundamental para el avance de la industria del litio en el país.

El surgimiento de empresas estatales de litio también se ha discutido como una alternativa para esta industria en la región. México ha aprobado una legislación para “nacionalizar” los depósitos de litio, aunque la ley está dirigida a nuevos descubrimientos y no a proyectos existentes, lo que crea confusión sobre el término de nacionalización. Se ha creado Litio Mx, pero aún no está claro cuál será su participación en la industria (Roldán Xopa 2023). Bolivia también ha creado su empresa estatal de litio, mientras que Chile aún está discutiendo la creación de una empresa estatal de litio, aunque ha decidido que la empresa estatal de cobre CODELCO se involucrará en la producción de litio por el momento. Los países latinoamericanos tienen una oportunidad geopolítica para promover relaciones comerciales favorables en el sector del litio. Sin embargo, debe mitigarse el riesgo de dar un trato preferencial a las empresas estatales para acelerar la atracción de inversiones y la producción, sin mejoras en sus estándares de gobernanza ambiental y social (Furnaro y Fitzgerald, 2023).

También ha habido grandes expectativas con respecto a las oportunidades de agregar valor al litio en la región. A pesar de las diferencias nacionales, ha habido poco o ningún progreso en este sentido, ya que la producción de baterías requiere acceso a otras cadenas de suministro, las capacidades tecnológicas son limitadas y también ha habido problemas de opacidad en las formas en que se han manejado las estrategias de adición de valor en Bolivia (Sánchez et al., 2021). Otro desafío asociado con la gobernanza del litio es la transparencia. En la actualidad, no existe un marco claro para determinar el precio de los diferentes y variados productos de litio, que no se comercializan directamente en ninguna bolsa de

**“** El surgimiento de empresas estatales de litio también se ha discutido como una alternativa para esta industria en la región.

materias primas importante, al contrario de lo que ocurre con otros productos básicos “establecidos” como, por ejemplo, el cobre refinado. Por lo tanto, hay espacio para prácticas de precios de transferencia, contribuciones fiscales disminuidas, acuerdos que benefician los intereses de élites estrechas y una injusticia económica general en torno a la extracción y comercialización del litio. Jorrat (2022) analizó la renta económica, los regímenes fiscales, la estructura de ingresos y la transparencia en

la captura, distribución y uso de rentas para los casos de Bolivia, Chile y Argentina, y encontró que aún existen incertidumbres y problemas de opacidad en esta industria. Como encontraron Yurisch Toledo, González Robles y Ramírez Venegas (2024) para el caso de Chile, la transparencia en la industria del litio es aún incipiente, con una baja cultura de denuncia en

el Estado. La materialidad del litio y su reciente desarrollo como industria hacen difícil caracterizarlo como un objeto legal, con parámetros definidos para dirimir, por ejemplo, disputas internacionales sobre su producción, tributación y comercio (Hailes, 2022).

**“La nueva agenda global de descarbonización exige reducir gradualmente los combustibles fósiles.**

biental, y promover una transición inclusiva y sostenible.

### Transiciones justas

El concepto de “transiciones justas” coloca las necesidades de las poblaciones más vulnerables a las perturbaciones previstas en el centro de la planificación y la toma de decisiones y tiene por objeto garantizar que la distribución de los impactos y la asignación de responsabilidades ante una transición importante se compartan de manera equitativa entre las poblaciones locales y los actores regionales, nacionales e internacionales. Una transición justa exige procesos de planificación amplios e inclusivos que involucren a todos los sectores para gestionar y minimizar los impactos sobre las poblaciones locales.

Siguiendo a Lager et al. (2021), el término “transición justa” tiene sus raíces en el movimiento por los derechos de los trabajadores en los Estados Unidos durante las décadas de 1970 y 1980. El movimiento respondió a una mayor regulación de las industrias contaminantes que causó pérdidas de empleos y precipitó demandas de los sindicatos para invertir en la capacitación de los trabajadores y el apoyo comunitario. Se han agregado tres elementos críticos a los derechos de los trabajadores de una transición justa: justicia climática (por ejemplo, compartir cargas y beneficios entre escalas y generaciones), justicia energética (por ejemplo, acceso a la energía y alivio de la pobreza en un mundo post-carbono) y justicia ambiental (por ejemplo, involucrar a los ciudadanos en el desarrollo, implementación y cumplimiento).

Atteridge y Strambo (2020) describen siete principios para una transición justa hacia una economía baja en carbono, incluidas las opciones de políticas y las consideraciones políticas. Los principios son: 1. Fomentar activamente la descarbonización. 2. Evitar la creación de un bloqueo del carbono y más “perdedores” en estos sectores. 3. Apoyar a las regiones afectadas. 4. Apoyar a los trabajadores, sus familias y la comunidad en general afectada por los cierres o la reducción de escala. 5. Limpiar el daño ambiental y garantizar que los costos

### Viejos problemas, nuevos desafíos y la importancia de las transiciones justas

La nueva agenda global de descarbonización exige reducir gradualmente los combustibles fósiles, aumentar la producción de energías renovables y aumentar la producción de minerales de transición. En este contexto, están surgiendo nuevos desafíos, a nivel global pero claramente para América Latina. Algunos de ellos son reducir la dependencia de los combustibles fósiles en los países y regiones productores de petróleo y carbón, llenar los vacíos fiscales y económicos que ello conlleva; garantizar la seguridad energética y abordar la escasez de energía en los importadores netos; prevenir los impactos ambientales negativos desde el punto de vista social y am-

relacionados no se transfieran del sector privado al público. 6. Abordar las desigualdades económicas y sociales existentes. 7. Garantizar un proceso de planificación inclusivo y transparente. Estos autores sostienen que estos principios deben abordarse en paralelo, no de manera selectiva, pero enfatizando que el primer principio no debe posponerse por ningún medio: el imperativo de la descarbonización. En su opinión, retrasar este imperativo en las regiones productoras mientras el resto del mundo avanza en la agenda de descarbonización es inherentemente injusto.

Es de suma importancia que los países latinoamericanos prioricen un enfoque de transiciones justas para emprender o responder a la transición energética global. Es importante hablar de transiciones justas en plural, ya que las particularidades del proceso varían según los países y los territorios productores. Si bien la descarbonización es ciertamente importante, también es crucial comprender las dimensiones de justicia de la promoción de la descarbonización. Las particularidades varían según los territorios y no existe un enfoque único para las transiciones justas.

### **Reducir la dependencia para una eliminación progresiva y equitativa de los combustibles fósiles**

Uno de los principales desafíos para los países productores de petróleo y carbón de la región es cómo gestionar la caída de la demanda y los precios de los combustibles fósiles y proporcionar fuentes alternativas de energía, empleos e ingresos fiscales, especialmente en las áreas subnacionales. Quienes se resisten a abandonar gradualmente los combustibles fósiles y descarbonizar sus economías corren el riesgo de acumular activos varados. La transición energética requiere reducir una dependencia arraigada que solo se puede abordar con programas innovadores y dotados de recursos para la diversificación. Esta ha sido una de las lecciones aprendidas tras décadas de extracción. Sin embargo, en el marco de la nueva emergencia climática y un escenario social disputado con crecientes desigualdades, los pasos ha-

cia la diversificación deben tener en cuenta la inclusión y la sostenibilidad.

Los desafíos no son sólo técnicos. La buena gobernanza es esencial para que los gobiernos latinoamericanos aborden estos temas de frente y adopten transiciones justas. Los intereses creados influyentes que defienden el statu quo pueden obstruir el cambio y, a menudo, empujar a los gobiernos a redoblar sus esfuerzos en la extracción de combustibles fósiles. Por lo tanto, es crucial impulsar la transparencia y la rendición de cuentas. Ese impulso debe integrar estándares globales más sólidos en materia de transparencia (de los riesgos financieros relacionados con el clima, las emisiones y las perspectivas de futuros retornos económicos) y una acción concertada a nivel nacional y subnacional para generar presión política para reconocer el futuro y adoptar una formulación de políticas inclusiva. Garantizar que se tengan en cuenta diferentes intereses y partes interesadas en las políticas, incluidas las comunidades más vulnerables, es crucial para asegurar transiciones justas.

“ América Latina se ha posicionado como proveedor de materias primas para el resto del mundo.

### **Asegurar los beneficios de la extracción**

Como se ha comentado anteriormente, durante décadas América Latina se ha posicionado como proveedor de materias primas para el resto del mundo. Los intentos de industrialización y diversificación han tenido un éxito parcial en algunos países como Brasil o México, pero con los auges de las materias primas de las últimas décadas, la tendencia ha sido más hacia la reprimarización de las economías regionales. Si se quiere aumentar la producción de minerales de transición como el cobre y el litio, una de las principales preguntas que hay que responder es cómo gestionar este nuevo auge. Por un lado, esto significa cómo garantizar que los países y las comunidades latinoamericanas en las zonas de extracción se beneficien de él. Por

otro lado, el desafío es evitar que las regiones productoras de minerales se conviertan en zonas de sacrificio socioambiental para una transición energética que se lleva a cabo y genera beneficios en otros lugares. Hay preguntas sobre qué países proporcionan los recursos naturales (y soportan tanto los impactos positivos como negativos de la extracción), qué países los industrializan y qué países acceden finalmente a la energía limpia. Estas geografías normalmente no se superponen y tienden a afianzar las injusticias económicas y ambientales.

**“ La alineación de los objetivos climáticos con las necesidades socioambientales a nivel local es un desafío adicional.**

Las regiones productoras tienden a cargar con los costos sociales y ambientales de la extracción, incluida la disponibilidad de agua y el cambio ambiental en las regiones áridas, todo ello bajo la narrativa de la reducción de emisiones.

Para garantizar una distribución más equitativa de los beneficios, es necesario tener en cuenta las lecciones del pasado en materia de impuestos progresivos y gestión de los ingresos, pero también se plantean nuevas preguntas sobre cómo regular los mercados internacionales informales, inciertos y altamente concentrados, así como las nuevas relaciones geopolíticas. La alineación de los objetivos climáticos con las necesidades socioambientales a nivel local es un desafío adicional, que a menudo se pasa por alto en el imperativo de la reducción de las emisiones. La cuestión es de qué manera las normas internacionales, la reglamentación nacional y los procesos de certificación minera podrían integrar mejor las necesidades de las regiones extractivas para establecer y alcanzar sus propios objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático, o cómo aprovechar la financiación climática para garantizar que la producción de minerales para la transición no dé lugar a otros desastres ambientales.

## Considerando la geopolítica y la colaboración

El nuevo contexto de descarbonización, sumado al nuevo contexto geopolítico que se perfila con el inicio de la segunda administración de Trump, requiere una comprensión más profunda de la geopolítica. ¿Cuál es el papel de China en las cadenas de suministro, pero también cómo responde EE. UU. y cómo las nuevas normas en la UE están afectando la lucha por los materiales necesarios para la transición energética? ¿Cuál debe ser la posición de los países productores en este contexto? El papel de los minerales para la transición energética muestra geografías diferenciadas, donde la realidad geográfica no se corresponde con las capacidades tecnológicas y la demanda de electricidad. No hay correspondencia entre los yacimientos minerales y las capacidades tecnológicas para transformar, procesar y generar energía renovable a partir de esos minerales. Tampoco hay una correspondencia estrecha entre la disponibilidad de minerales y la demanda de su consumo. Esto significa que las cuestiones sobre gobernanza deberán integrar el papel que están desempeñando otros países y podrían forzar la colaboración entre productores con el objetivo de reducir las asimetrías en los mercados internacionales.

En suma, el nuevo contexto de descarbonización trae nuevos desafíos al mundo y a América Latina. Si bien se han aprendido muchas lecciones de décadas de extracción de recursos naturales en la región, estas tendencias alteran las prácticas establecidas y la inercia en la región. La necesidad de abandonar gradualmente los combustibles fósiles, implementar transiciones justas, aumentar la escala de los minerales de transición y expandir las energías renovables en el marco de nuevos escenarios geopolíticos plantea grandes interrogantes. Más allá de las consideraciones más técnicas, la cuestión es cómo gobernar la transición evitando una nueva maldición de los recursos y asegurando beneficios para América Latina..»

## Referencias

- Arellano-Yanguas, Javier, and María del Pilar Bernal-Gómez (2024). *Recursos naturales y dependencia: revisión de conceptos y enfoques en América Latina*. NRG. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/es/articles/recursos-naturales-y-dependencia-revision-de-conceptos-y-enfoques-en-america-latina>
- Atteridge, A. and Strambo, C. (2020). Siete principios para una transición justa hacia una economía baja en carbono. Stockholm. Stockholm Environment Institute. Disponible en: <https://www.sei.org/publications/siete-principios-transicion-justa-economia-baja-carbono/>
- Barandiarán, Javiera. (2019). "Lithium and development imaginaries in Chile, Argentina and Bolivia". En: *World Development* 113 (2019) 381–391.
- Bridge, G., Bouzarovski, S., Bradshaw, M., Eyre, N. (2013). "Geographies of energy transition: Space, place and the low-carbon economy". En: *Energy Policy*, 53, 331 –340.
- Cancino, Naara, Dammert, Juan Luis, Valle-Riestra, Estaban and Carlos Monge. 2022. Reforma tributaria en el sector minero. Perú 2022. *Documento de trabajo*. Grupo de Justicia Fiscal.
- Dammert, J., Arellano- Yanguas A (Ed.) (2020). Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina. Lima. NRG. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/gobernanza-industrias-extractivas-america-latina-capacitacion>
- Dammert, Juan Luis, Ballesteros, Fernanda, Cartagena, Anna, González Espinosa, Ana Carolina, Peña Niño, Juliana and Fernando Patzy. (2022). "War in Ukraine: Strategic Challenges for Extractive Governance in Latin America". En: *Briefing. May 6, 2022*. Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/war-ukraine-strategic-challenges-extractive-governance-latin-america>
- Davis, W., and Mihalyi, D. (2021). Opportunities and Challenges for Senegal in Oil and Gas Production. Natural Resource Governance Institute (NRGI). Available at [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/opportunities\\_and\\_challenges\\_for\\_senegal\\_in\\_oil\\_and\\_gas\\_production.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/opportunities_and_challenges_for_senegal_in_oil_and_gas_production.pdf)
- De Echave, J. (2020). Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en el Perú. Santiago de Chile. CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45686-estudio-caso-la-gobernanza-cobre-peru>
- Elkind, E., Heller, P., and Lamm, T. (2020) Sustainable Drive, Sustainable Supply: Priorities to Improve the Electric Vehicle Supply Chain. Natural Resource Governance Institute (NRGI). Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/sustainable-drive-electric-vehicle-battery-supply-chain>
- Furnaro, Andrea and David Manley (2023). *Facing the Future: What National Oil Companies Say About the Energy Transition*. NRG. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/publications/facing-future-what-national-oil-companies-say-about-energy-transition>
- Geels, F., Sovacool, B., Schwanen, T., Sorrell, S., (2017). Sociotechnical transitions for deep decarbonization. En: *Science, Volume 357, 1242–1244*.
- Hailes, Oliver (2022). Lithium in International Law: Trade, Investment, and the Pursuit of Supply Chain Justice. En: *Journal of International Economic Law*, 2022, 25, 148–170.
- Jorrat, Michel (2021). *Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú*. CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46869-renta-economica-regimen-tributario-transparencia-fiscal-la-mineria-cobre-chile>
- Jorratt, M., (2022). Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal del Litio en Argentina Chile y Bolivia. Santiago de Chile. CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47807/1/S2100999\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47807/1/S2100999_es.pdf)
- Klinger, J. (2018). "Rare earth elements: Development, sustainability and policy issues". En: *The Extractive Industries and Society*, volume 5, 1 - 7.
- Lager, F., Adams, K. M., Dzebo, A., Eriksson, M., Klein, R. J. T. and Klimes, M. (2021). A Just Transition for Climate Change Adaptation: Towards Just Resilience and Security in a Globalising World. *Adaptation Without Borders. Policy Brief 2*. Stockholm. Stockholm Environment Institute. Disponible en: <http://www.sei.org/publications/just-transition-climate-adaptation>
- León, M. C. Muñoz y J. Sánchez (eds.), "La gobernanza del litio y el cobre en los países andinos", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/124)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.
- López, Silvio and Fernando Patzy (2021). Carbón térmico en Colombia: Implicaciones para la economía de La Guajira y Cesar. Natural Resource Governance Institute. Disponible en: [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/carbon\\_termico\\_en\\_colombia\\_implicaciones\\_para\\_la\\_economia\\_de\\_la\\_guajira\\_y\\_cesar.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/carbon_termico_en_colombia_implicaciones_para_la_economia_de_la_guajira_y_cesar.pdf)
- Manley, D., Cust, J. F., and Cecchinato, G. (2017). Stranded nations? The climate policy implications for fossil fuel-rich developing countries. The Climate Policy Implications for Fossil Fuel-Rich Developing Countries. En: *OxCarre Policy Paper, 34*. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3264765](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3264765)
- Manley, D. and Heller, P. (2021) Risky Bet: National Oil Companies in the Energy Transition. Natural Resource Governance Institute (NRGI). Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/risky-bet-national-oil-companies-energy-transition>
- Manley, David; Furnaro, Andrea and Patrick Heller. (2023). *Riskier Bets, Smaller Pockets: How National Oil Companies Are Spend-*

- ing Public Money Amid the Energy Transition.* NRG. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/publications/riskier-bets-smaller-pockets-national-oil-companies-public-money-energy-transition>
- Miller, C. Iles, A. Jones, C. (2013). The Social Dimensions of Energy Transitions. En: *Science as Culture*, 22(2), 135–148.
- Natural Resource Governance Institute (NRGI) (2021a). Minerales estratégicos, cadenas de suministro y gobernanza en los Andes. Hacia una agenda de incidencia de la sociedad civil. Lima. NRG. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/relatoria-minerales-estrategicos-cadenas-de-suministro-y-gobernanza-en-andes-ciclo-capacitacion>
- Obaya, M. (2019). "Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en el Estado Plurinacional de Bolivia", Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/49), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Obaya, M. and M. Céspedes (2021). "Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio: implicaciones para los países del triángulo del litio", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/58), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Orihuela, José Carlos and Sergio Serrano (2024). "Rules, institutions and policy capacity: A comparative analysis of lithium-based development in Argentina, Bolivia and Chile". En: *Energy Research & Social Science* 118 (2024) 103761.
- Patzy, Fernando; Furnaro, Andrea; Manley, David and María Camila Huertas (2024). *Entre inacción y avance: las respuestas variadas de las estatales petroleras latinoamericanas al riesgo de transición energética.* NRG. Available from: <https://resourcegovernance.org/es/articles/entre-inaccion-y-avance-las-respuestas-variadas-de-las-estatales-petroleras>
- Peszko, G., Mensbrugghe, D., Golub, A., Ward, J., Zenghelis, D., Marijs, C., Schopp, A., Rogers, J., Midgley, A., (2020). *Diversification and Cooperation in a Decarbonizing World: Climate Strategies for Fossil Fuel-Dependent Countries. Climate Change and Development.* Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-1340-5. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34011> |
- Poveda, R., (2020) Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en Chile. In: *Serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 195. Santiago de Chile. CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45683/S2000204\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45683/S2000204_es.pdf)
- Reinstein, D., Benítez, D. Johnson, T. (2011). *Peru's Downstream Natural Gas Sector: A Preliminary Assessment.* Energy Unit Sustainable Department Latin America and the Caribbean Region. Washington, DC. World Bank. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/168111468143976586/pdf/692890ESW0P1110Gas0Feb-07020110final.pdf>
- Roldán Xopa, José. (2023). *Litio para México. Estudio sobre la empresa pública y la regulación del litio.* NRG. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/es/publications/litio-para-mexico-estudio-sobre-la-empresa-publica-y-la-regulacion-del-litio>
- Sánchez, Sandra; Velásquez, Raúl G. and Amalia Niura (2021). Gobernanza y cadena de suministros del litio. Estudio de caso Uyuni – Bolivia. Fundación Jubileo. Disponible en: <https://redextractivas.org/catalogo/boletines/gobernanza-y-cadena-de-suministros-del-litio/>
- Seefeldt, Jennefer Lunde. (2020). *Lessons from the Lithium Triangle: Considering Policy Explanations for the Variation in Lithium Industry Development in the "Lithium Triangle" Countries of Chile, Argentina, and Bolivia.* En: *Politics & Policy*, 0 (2020): 1-39. 10.1111/polp.12365
- SEI, IIISD, ODI, E3G, and UNEP. (2021). *The Production Gap Report 2021.* <http://productiongap>.



# Transición energética justa en América Latina: Retos y oportunidades para el abandono de los combustibles fósiles

Laura María Montaño  
Coordinadora Regional para América Latina y el Caribe  
Publish What You Pay  
10 de marzo del 2025

## Introducción

La transición energética es un tema cada vez más relevante en el mundo; corresponde a uno de los principales retos que enfrentamos como civilización. A medida que los efectos del cambio climático se hacen más evidentes, la necesidad de abandonar los combustibles fósiles y adoptar fuentes de energía renovables se vuelve más urgente. En América Latina (LAC), la transición energética es un desafío particular, ya que la región es rica en recursos naturales, como el petróleo y el gas, y la dependencia de estos combustibles ha sido históricamente alta.

En los últimos años, se han registrado avances significativos en la transición energética en LAC. Muchos países de la región han aumentado su capacidad de generación de energía renovable, como la solar y la eólica. Además, se han implementado políticas para fomentar la eficiencia energética y reducir el consumo de combustibles fósiles. Para LAC no es solo un desafío técnico, sino también un desafío social y económico. Es necesario garantizar que la transición sea justa y equitativa, y que no deje a nadie atrás. Esto significa que se deben tomar medidas para proteger a los trabajadores que

se ven afectados por la transición, y para asegurar que los beneficios de la energía renovable se distribuyan de manera equitativa entre la población.

El presente texto se propone analizar en profundidad el panorama energético actual de América Latina y el Caribe, con especial énfasis en su posición frente a la Transición Energética Justa (TEJ). Se argumenta que, a pesar de los desafíos inherentes al abandono de los combustibles fósiles, la región se encuentra en una coyuntura histórica propicia para forjar una autarquía energética fundamentada en fuentes renovables. Para sustentar esta afirmación, se examinarán las políticas climáticas y de TEJ que marcan la pauta a nivel global y regional, se identificarán los esfuerzos en ALC para la eliminación progresiva de los combustibles fósiles, y se analizarán las recomendaciones del Grupo LATEJ para materializar una TEJ en la región que sea comunitaria, feminista y popular, priorizando las necesidades de

las comunidades locales, los pueblos indígenas y las mujeres rurales.

El texto se divide en cinco apartados. En el primero, se presenta una introducción que contextualiza la temática y resume las principales conclusiones del análisis. El segundo apartado se centra en el contexto energético global, incluyendo las políticas climáticas y de TEJ que impulsan la transformación del sector. El tercer apartado examina la situación específica de América Latina frente a la posibilidad de una transición energética que priorice el abandono de los combustibles fósiles. Se argumenta que, si bien la región enfrenta retos considerables, también cuenta con un potencial significativo para liderar la TEJ, gracias a sus abundantes recursos renovables y la creciente conciencia sobre la necesidad de un cambio. El cuarto apartado se dedica a los esfuerzos regionales en curso para

**“ Actualmente, el sector energético se encuentra en un punto de inflexión a nivel global.**

ticas climáticas y de TEJ que impulsan la transformación del sector. El tercer apartado examina la situación específica de América Latina frente a la posibilidad de una transición energética que priorice el abandono de los combustibles fósiles. Se argumenta que, si bien la región enfrenta retos considerables, también cuenta con un potencial significativo para liderar la TEJ, gracias a sus abundantes recursos renovables y la creciente conciencia sobre la necesidad de un cambio. El cuarto apartado se dedica a los esfuerzos regionales en curso para

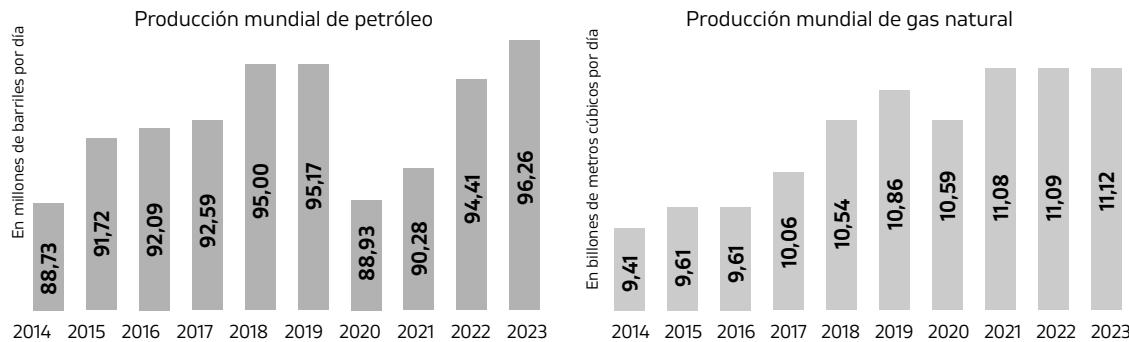
el abandono de los combustibles fósiles, destacando iniciativas como la Campaña de Abandono de Combustibles Fósiles del Grupo LATEJ. La última sección presenta las principales recomendaciones del Grupo LATEJ para alcanzar una TEJ en la región.

## Contexto energético actual global y políticas climáticas y de Transición Energética Justa

Actualmente, el sector energético se encuentra en un punto de inflexión a nivel global. En el marco de los compromisos para alcanzar las metas climáticas, múltiples países han declarado su intención de reducir a cero las emisiones de carbono netas para mediados de siglo. Según las previsiones de la Agencia Internacional de Energía (AIE) (2023), si las acciones requeridas hacia una transición energética justa llegasen a verse materializadas, el consumo mundial de petróleo, de aquí a 2050, se reduciría en un 45% respecto a los niveles actuales, por lo que el valor del barril de petróleo bajaría a 60 dólares (frente a los precios recientes de unos 85 dólares). Si partimos de la premisa en la que estas acciones están realmente alineadas a los objetivos planteados en el Acuerdo de París, en aras de alcanzar la meta del 1.5°C, el consumo de petróleo se reduciría 78% en 2050, el precio bajaría a 42 dólares en 2030 y a 25 dólares en 2050 (International Energy Agency, 2023).

Teniendo en cuenta estas perspectivas futuras, los países, contrario a establecer un camino de desfosilización de sus matrices energéticas y sus economías, han tenido una tendencia al aumento de producción de combustibles fósiles a nivel mundial en los últimos diez años. Como se puede ver en la gráfica 1 (Gómez Aguilar, 2024), en los últimos años la producción ha crecido en un 10 % en la explotación de crudo y en un 18 % en la explotación de gas natural según Statistical Review of World Energy 2024 (Energy Institute, 2024).

De igual manera, la estructura de consumo de los países se mantiene con matrices prin-

**GRÁFICA 1.** Tendencias de producción mundial de combustibles fósiles

**Fuente:** Elaboración por Javier Gómez Aguilar 2024, a partir del Statistical Review of World Energy 2024, Energy Institute

cipalmente fósiles, con una división del marco global de la siguiente manera: petróleo (32%), carbón (27%) y gas natural (23%). Lo anterior muestra un mundo en el cual el 81% de la energía depende de la explotación de recursos fósiles, ante un panorama en donde apenas un 15% está siendo sustituido por una matriz de energía renovable y un 4% de energía nuclear (Gómez Aguilar, 2024).

Al considerar las capacidades globales que existen para alcanzar una transición energética, inclusive en aquellos escenarios en donde no se cumplen los compromisos climáticos que han adoptado los estados y se siga con la tendencia actual de emisiones de carbono, la AIE (2023) ha previsto que el consumo mundial de petróleo y gas alcanzará un punto máximo entre el 2020 y 2030, haciendo que el final de esta década marque un tope histórico y cause un descenso sostenido para las próximas décadas. Grandes empresas petroleras como British Petroleum (2024) también han proyectado en sus panoramas de producción y explotación un pico en su actividad durante éstos 10 años en curso, moviendo la era de los combustibles fósiles hacia una era de energías renovables.

La transición energética enfrenta riesgos de accesibilidad y seguridad. Los precios volátiles de los combustibles han generado costos significativos para los gobiernos y los consumidores. La inversión en redes eléctricas digitales y en tecnologías limpias para garan-

tizar la seguridad y resiliencia del suministro eléctrico son clave para evitar futuras crisis. Sin embargo, no sería la primera vez que esto sucede. El mundo ya se ha enfrentado al desplome del petróleo como recurso natural indispensable, como lo fue la crisis petrolera en el marco del Covid-19, cuando la caída histórica del precio del barril de petróleo alcanzó los 25 USD, causando crisis fiscales alrededor del mundo.

Si bien el cambio de balanza con el petróleo sucede en el 2030 o en el 2050, según las distintas proyecciones mencionadas, hoy nos enfrentamos a un futuro en el que las presiones, causadas por el rol que cumple el petróleo en el desarrollo de los países, son estructurales y a largo plazo. A diferencia de la pandemia, los gobiernos pueden y deben saber que la transición energética se acerca y que aún hay un momento para adaptar las economías a estas nuevas configuraciones de realidad.

Por ejemplo, en países altamente dependientes como el caso de Kuwait e Irak la planeación en torno al crudo podría continuar siendo un motor de desarrollo; sin embargo, la reducción de precios del crudo, en un mundo que reduce su demanda y en el que existirá una fuerte competencia en la oferta, tiene

**“** Los precios volátiles de los combustibles han generado costos significativos para los gobiernos y los consumidores.

implicaciones directas en la reducción de los ingresos públicos, como ocurrió en Irak durante el covid-19, cuando el déficit fiscal en 2020 alcanzó el 15% del PIB, llevando a 4,5 millones de iraquíes por debajo del umbral de pobreza y duplicando la tasa de pobreza infantil hasta alcanzar 38% (Publish What You Pay, 2024).

En contra de las recomendaciones que se podrían sugerir del análisis anterior, múltiples gobiernos en el mundo están duplicando la producción de combustibles fósiles, dado el miedo a perder “recursos valiosos” disponibles, dejando sus economías expuestas a riesgos aún mayores. Por ejemplo, Nigeria planea aumentar drásticamente su extracción de gas y ha declarado la década de 2020 como la «década del gas» (Publish What You Pay, 2024). Brasil, por otro lado, se ha posicionado

desde el 2023 como el líder petrolero de América Latina con nuevos hallazgos offshore (Barria, 2023). A medida que los yacimientos masivos de Kazajstán alcanzan su apogeo y declive, el gobierno espera impulsar la extracción de los yacimientos más antiguos y abrir nuevos yacimientos no convencionales (Publish What You Pay, 2024).

Este tipo de decisiones, más allá de ser directamente contrarias a los acuerdos realizados para alcanzar las metas climáticas necesarias para evitar una crisis por encima de los 2°C, pueden también resultar directamente contrarias a los intereses económicos y la seguridad energética de los países.

Cuando hablamos de transición, el entramado solo tiende a volverse más complicado. Por ejemplo, una práctica común en la firma de contratos de exploración y explotación de petróleo y gas es priorizar el pago de las empresas transnacionales involucradas y dejar para el cierre el balance económico de la explotación para los estados (Fuhr & West, 2014). Esto trae como consecuencia que las empresas vean asegurada su inversión cuan-

do las políticas de transición aún se encuentran en fase de diseño, mientras que los gobiernos asumen los riesgos en sus ingresos, cuando las tendencias de la transición energética ya se encuentran en fases avanzadas de implementación, teniendo consecuencias por los cambios de precio del crudo. Lo anterior, haciendo una distribución inequitativa de los riesgos asumidos en la explotación de recursos naturales.

El caso de Mozambique ilustra este fenómeno con claridad. En 2010, se descubrió una de las mayores reservas de gas del mundo, lo cual llevó al perfeccionamiento de un contrato de explotación que se comenzó a implementar en 2023 con la primera producción. Sin embargo, este contrato establece que el estado comenzará a percibir ingresos aproximadamente en 2035 (West & Lépiz, 2021). La inequidad de la distribución de ingresos es tal, que el valor de la participación de la empresa nacional de Mozambique, ENH, es tan insignificante que tiene el potencial de ser un pasivo, en vez de un activo. Lo anterior en un contexto en el que la deuda pública de Mozambique pasó de representar 37% de la renta nacional bruta en 2012 a 99% en 2022 (2021).

Uno de los componentes de justicia, particularmente en el marco internacional, cuando se habla de transición energética, es el reconocimiento de los impactos diferenciados de estas medidas en los ingresos de los países. Los países menos dependientes, como el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, deben poner fin a la extracción de petróleo y gas para el 2030. Lo anterior dejaría margen en las cuotas de carbono a los países más dependientes, como Bolivia, Irak, Congo y Angola, hasta finales de la década de 2040 para poner fin a la extracción. Para países de mediana dependencia como Egipto o Colombia, el abandono de combustibles fósiles se tendría que dar para el 2035 (Publish What You Pay, 2024).

En ese sentido, la Transición Energética Justa (TEJ) surge como un enfoque que tiene como objetivo asegurar que la transformación energética global se realice de manera integral, cumpliendo con principios como la equidad, el enfoque de derechos, el de género, el

**“ Los países menos dependientes, como el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, deben poner fin a la extracción de petróleo y gas para el 2030.**

comunitario y el territorial. La TEJ no se limita a un cambio tecnológico, sino que implica una transformación social y económica que debe ser inclusiva y equitativa. La transición debe ser comunitaria, popular y feminista. Para esto, América Latina puede y debe ser un referente global.

### **Contexto actual de América Latina frente a la Transición Energética**

América Latina, al igual que otras regiones del Sur Global, se encuentra en una disyuntiva en su camino hacia la transición energética justa. Esta región es altamente dependiente de sus recursos naturales, fósiles y minerales, teniendo sistemas fiscales que se sostienen principalmente por los ingresos percibidos por los combustibles fósiles. Esto hace que el reto económico para asegurar una transición energética sea complicado. A su vez, la dependencia energética de la región con respecto a los combustibles fósiles se ha hecho evidente en medio de los fuertes impactos a las consecuencias de la crisis climática (Ruiz, 2025), mostrando una matriz e infraestructura energética altamente enfocada en la energía fósil.

Aun así, América Latina, a diferencia de otras regiones del mundo, tiene el potencial de convertirse en un líder en la TEJ. Esta región tiene disponibles abundantes recursos necesarios para la consolidación de una matriz de energías renovables, transitando a energía solar, eólica, hidroeléctrica y/o geotérmica, que pueden dar una ventaja comparativa y un margen de competitividad en un futuro energético que busca ser adaptable y sostenible. De igual manera, la región cuenta con una fuerte movilización social, política (a pesar de los mandatarios de turno) y cultural que busca reconocer la relación entre el ambiente y la correcta gobernanza de recursos naturales como requisitos para garantizar un desarrollo sostenible en la región.

La región muestra esfuerzos por ampliar su capacidad renovable. Por ejemplo, en 2023, América Latina añadió 27 GW de capacidad en energía solar y eólica, posicionando a Brasil como líder de estos esfuerzos con 20 GW.

Siguiendo ese ritmo, las proyecciones que se han realizado en la región indican que las capacidades instaladas de las renovables podrían aumentar el triple para 2035, y cuadruplicarse si la tendencia se alinea con las metas de emisiones netas cero (Energy Institute, 2024). Sin embargo, como se enunciaba en la sección anterior, el estímulo al sector de combustibles fósiles, a pesar del crecimiento en energías renovables, no se detiene en la región, manteniéndolos como fuente energética primaria. “Se espera que el uso de combustibles fósiles crezca un 5% para 2035, impulsado por la demanda en el transporte y la industria” (Gómez Aguilar, 2024).

Por ejemplo, como se puede ver en la Tabla 1 del reporte *Análisis de herramientas de compromisos de política pública sobre el abandono de combustibles fósiles en América Latina y el Caribe*, de Javier Gómez, la participación del continente americano en la producción mundial de petróleo pasó de un 29.9% a un 35,8% entre 2014 – 2023. En el caso del gas, éste pasó de un 32% a un 35%. Ambos combustibles muestran la tendencia de aumento en la participación de la región en la producción de hidrocarburos (Energy Institute, 2024). Sin embargo, contrario a lo que estas cifras iniciales puedan indicar, estos números corresponden a la participación de Estados Unidos y Canadá, los dos países del continente que, según el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, deben liderar el abandono de combustibles fósiles de la región. Si no se considera estos dos países, se puede ver que la producción de petróleo del continente en una década no solo disminuye de 34 millones de barriles (producidos con EE.UU. y Canadá), sino que también se puede ver una reducción de 10.4 millones de barriles por día a 9,4 millones en el año 2023.

En el caso del gas vemos también una reducción del 13% en metros cúbicos. Vemos entonces como América Latina, a pesar de

“América Latina, a diferencia de otras regiones del mundo, tiene el potencial de convertirse en un líder en la TEJ.”

**TABLA 1.** Producción diaria combustibles fósiles en América Latina y el Caribe

País	2014	2023	Crecimiento		Producción diaria de gas natural (En millones de metros cúbicos por día)
			Absoluto	%	
USA	11,8	19,4	7,6	64 %	1.931
Canadá	4,3	5,7	1,4	32 %	436
Brasil	2,3	3,5	1,2	50 %	94
México	2,8	2,0	-0,7	-27%	141
Argentina	0,6	1,1	0,4	68 %	Venezuela
Venezuela	2,7	0,9	-1,8	-68 %	87
Colombia	1,0	0,8	-0,2	-22 %	Trinidad & Tobago
Ecuador	0,6	0,5	-0,1	-15 %	64
Guyana	0,0	0,4	0,4	100 %	Perú
Perú	0,2	0,1	-0,1	-30 %	34
Resto	0,2	0,1	-0,1	35 %	Bolivia
Trinidad & Tobago	0,1	0,1	-0,0	37 %	7
Total America	26,5	34,4	7,9	30 %	Total America
Total Mundo	88,7	96,3	7,5	8 %	Total Mundo
Participación	29,9 %	35,8 %			Participación
América sin USA y Canadá	10,4	9,4	-1,0	-10 %	América sin USA y Canadá

Fuente: Elaboración por Javier Gómez Aguilar 2024, a partir del Statistical Review of World Energy 2024, Energy Institute

sus esfuerzos por ser líderes petroleros en el panorama global, en los últimos diez años ha tenido una ligera disminución en su producción de combustibles fósiles. Sin embargo, la voluntad política actual muestra que se está buscando revertir esta tendencia rápidamente, para evitar “desaprovechar” sus recursos y dejarlos enterrados en un panorama 2030/2050 (Forbes Staff, 2024).

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario entonces revisar las relaciones actuales que hay entre la oferta y la demanda de combustibles fósiles en distintos países de la región, para comprender no solo las cantidades que están siendo producidas, sino sus potenciales motivaciones para continuar con estos esfuerzos en aumentar la producción de fósiles. Para esto se tendrán en cuenta los países Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y

cada país a partir de la información analizada previamente en la tabla 2 (Gómez Aguilar, 2024).

En la región, se observa una clara dependencia de los combustibles fósiles en la oferta de energía primaria. Argentina (87%), Bolivia (83%), México (84%) y Colombia (75%) lideran en este aspecto, con el gas natural y el petróleo como principales fuentes. Chile, aunque con un 62% de dependencia, destaca por su importación significativa de carbón mineral. Brasil, con un 48% de dependencia de fuentes fósiles, muestra una matriz energética más diversificada gracias a su aprovechamiento de la hidroelectricidad y los biocombustibles. Por otro lado, Costa Rica se desmarca con un 99% de su oferta de energía primaria proveniente de fuentes renovables, principalmente geotermia e hidroelectricidad.

La oferta de energía secundaria revela contrastes importantes. Argentina tiene un 30% de energía secundaria no renovable, 42% renovable y 28% de biocombustibles, con fuerte presencia de gasolina, diésel y gas licuado de petróleo. Bolivia depende en un 81% de fuentes no renovables, principalmente gasolina y diésel, con una alta dependencia de importaciones. Brasil muestra un equilibrio, con un 47% de energías renovables en su oferta secundaria, gracias a la electricidad y los biocombustibles como el etanol. Colom-

**“ En la región, se observa una clara dependencia de los combustibles fósiles en la oferta de energía primaria.**

Méjico, para los cuales, a partir de información de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE, 2024) en el periodo de diez años comprendido entre el 2013 -2023, Javier Gómez hace un respectivo análisis.

Teniendo en cuenta esta lectura preliminar, se hará un recuento general de la situación de

**TABLA 2.** Indicadores Energéticos países seleccionados – Gestión 2023

No.	Indicador	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México	Costa Rica	América Latina y El Caribe
1	<u>Energía Primaria No Renovable</u> Energía Primaria	87 %	83 %	48 %	62 %	75 %	84 %	1 %	65 %
2	<u>Energía Primaria Renovable</u> Energía Primaria	12 %	17 %	44 %	38 %	23 %	16 %	99 %	31 %
3	<u>Biocombustibles Energía Primaria</u>	1 %	0 %	8 %	0 %	1 %	0 %	0 %	3 %
4	<u>Exportaciones</u> Energía Primaria	9%	48%	21%	0%	53%	23%	0%	27 %
5	<u>Importaciones</u> Energía Primaria	8 %	0 %	6 %	57 %	0 %	21 %	0 %	11 %
6	<u>Energía Secundaria No Renovable</u> Oferta Secundaria de Energía	30 %	81 %	36 %	67 %	16 %	18 %	70 %	36 %
7	<u>Energía Secundaria Renovable</u> Oferta Secundaria de Energía	42%	19%	48%	33%	29%	32%	30%	39 %
8	<u>Biocombustibles</u> Oferta Secundaria de Energía	28 %	0 %	16 %	0 %	55 %	50 %	0 %	25 %
9	<u>Exportaciones</u> Oferta Secundaria de Energía	4 %	2 %	10 %	5 %	16 %	7 %	0 %	9 %
10	<u>Importaciones</u> Oferta Secundaria de Energía	8 %	42 %	13 %	39 %	12 %	38 %	75 %	25 %
11	<u>Consumo Energético No Renovable</u> Total Consumo Energético	57 %	79 %	35 %	62 %	26 %	21 %	66 %	39 %
12	<u>Consumo Energético Renovable</u> Total Consumo Energético	23 %	21 %	51 %	38 %	34 %	34 %	34 %	40 %
13	<u>Consumo Biocombustibles</u> Total Consumo Energético	20 %	0 %	13 %	0 %	40 %	46 %	0 %	21 %
	Producto Interno Bruto (MM\$us)	640.591	45.850	2.173.666	335.533	363.540	1.788.887	86.498	7.094.330
14	Intensidad Energética (Bep/10 <sup>3</sup> PIB)	0,73	1,3	0,91	0,60	0,67	0,81	0,43	0,85

**Fuente:** Elaboración por Javier Gómez Aguilar 2024, a partir de datos del Sistema de Información Energética de Latinoamérica y el Caribe, OLADE

bia se distingue por su alta dependencia de biocombustibles (55%) en la oferta de energía secundaria. Chile y Costa Rica, aunque con alta dependencia de importaciones, exhiben una oferta secundaria donde predominan los combustibles fósiles, con un 60% y 70% respectivamente. México, por su parte, depende en un 50% de biocombustibles en su oferta secundaria, seguido de electricidad con 26%, finalmente, fuentes fósiles con 18%.

El consumo energético en la mayoría de los países está dominado por los combustibles fósiles, especialmente en el sector transporte. Argentina consume un 57% de energías fósiles, principalmente gas natural (39%), gasolina (13%) y biodiésel (20%). En Bolivia, el consumo no renovable alcanza el 80%, con el diésel, la gasolina y el gas natural como principales componentes. Brasil también muestra un alto consumo de diésel y gasolina con eta-

nol, al igual que Chile y Costa Rica, donde el sector transporte es el principal consumidor. Colombia sobresale por su consumo de biocombustibles y México igualmente tiene un alto consumo de biocombustibles, principalmente gasolina con etanol.

A pesar de las diferencias en la matriz energética de cada país, se observa una tendencia común: la fuerte dependencia de los combustibles fósiles en el sector transporte. Sin embargo, hay un creciente interés en la diversificación energética y el desarrollo de fuentes renovables. Brasil y Costa Rica son ejemplos destacados en este aspecto. Además, la producción y el uso de biocombustibles, especialmente en Brasil, México y Colombia, juegan un papel crucial en sus matrices energéticas.

La anterior lectura de las distintas composiciones de las matrices energéticas de los países latinoamericanos revela una alta depen-

dencia de las fuentes fósiles, tanto en la oferta de energía primaria como secundaria. En Argentina, Bolivia, Colombia y, en menor medida, Chile y Brasil, se observa una priorización del gas natural en la producción y/o consumo energético nacional, a la identificación de éste combustible como uno de transición –a pesar de ser esto una reconocida *falsa solución*–, especialmente en la generación de electricidad.

**“ La región se encuentra en una encrucijada energética que exige una cuidadosa, pero determinada, consideración de sus políticas y estrategias.**

Una de las principales observaciones es la tendencia hacia la autarquía energética para garantizar una seguridad energética en una región que, como se mencionó anteriormente, aún se encuentra en una alta vulnerabilidad tanto en su abastecimiento como en su estabilidad a causa de la crisis climática. Esta búsqueda de autosuficiencia energética, tanto en producción primaria como secundaria, se justifica por la necesidad de reducir la dependencia de importaciones que remueven divisas de la economía nacional y, en algunos casos, implica el uso de recursos públicos sustanciales para otros sectores del país.

Ahora, en cuanto a la oferta de energía secundaria, los combustibles fósiles tienen una participación mayor al 36% en la energía regional. La dependencia del diésel y la gasolina es una constante en el consumo energético de los países analizados, con variaciones en el uso de biodiesel y etanol. Argentina, Colombia y Brasil muestran una menor dependencia debido a la mayor penetración de biocombustibles. Sin embargo, la necesidad de mezclar estos biocombustibles con combustibles convencionales perpetúa la dependencia de las fuentes fósiles y ofrece falsas soluciones y/o soluciones parciales.

En cuanto al consumo energético regional en 2023, se exhibió una composición diversa, con un 33% proveniente de fuentes renovables, un 50% de fuentes fósiles y un 8% de biocombustibles. La relevancia de los biocombustibles, aunque presentes, se ve matizada

por su dependencia de combustibles fósiles base, lo que impide considerarlos una solución real para alcanzar una transición energética justa.

Por otra parte, las políticas de subsidios a los combustibles, otro factor común alrededor de la industria fósil (Black, Parry, & Vernon, 2023), adquieren mayor viabilidad cuando la producción es local, con el objetivo de garantizar la subvención de costos de explotación, transporte o refinación –subsidios indirectos– para asegurar la producción dentro del país. Sin embargo, en escenarios de alta dependencia de importaciones, los subsidios cambian, ya que implican cubrir la diferencia entre precios locales e internacionales –subsidios directos–.

En síntesis, la región se encuentra en una encrucijada energética que exige una cuidadosa, pero determinada, consideración de sus políticas y estrategias para asegurar su rol en la transición energética justa global. La autarquía, la diversificación de fuentes y la revisión de los subsidios son elementos críticos para una transición energética que sea tanto sostenible como equitativa y justa.

En América Latina y el Caribe se están gestando diversos esfuerzos para impulsar el abandono de los combustibles fósiles y avanzar hacia una TEJ, más allá de las hojas de ruta nacionales de los países de la región. Estos esfuerzos, tras años de presión de organizaciones de sociedad civil y redes tales como Climate Action Network, ante el Marco de la Convención de Cambio Climático, o Publish What You Pay, frente al fortalecimiento en la transparencia y la gobernanza de recursos naturales a nivel global, han resultado en medidas como el reconocimiento explícito de la necesidad del abandono de combustibles fósiles y de elevar la transparencia en torno a la industria petrolera. El principal referente de esto es el parágrafo 28 (d) del Balance Global, resultado de la COP28, en donde se reconoce explícitamente, por primera vez, la necesidad de los países de tomar acciones concretas para el abandono y la transición de los combustibles fósiles (Conferencia de las Partes,

2023). Esta directriz, de Naciones Unidas, crea un panorama institucional a partir de entonces para comenzar a dirigir decisiones de política e inversión lejos de los combustibles fósiles. Lo anterior, sin embargo, en medio de una situación geopolítica compleja que enfrenta actualmente al sistema multilateral establecido.

## **Recomendaciones del grupo LATEJ para alcanzar una transición energética justa en la región**

El Grupo LATEJ<sup>1</sup>, con su visión de una Transición Energética Justa comunitaria, feminista y popular, se ha posicionado como un actor clave en la promoción de un cambio en el modelo energético de América Latina y el Caribe. Su enfoque se centra en la necesidad de priorizar las energías renovables, garantizar la participación de las comunidades locales y proteger los derechos laborales en el proceso de transición. En este contexto, el grupo ha lanzado una campaña regional que busca acelerar el abandono de los combustibles fósiles.

La campaña del Grupo LATEJ se fundamenta en la preocupación, mencionada a lo largo del texto, por el hecho de que muchos de estos países, a pesar de sus compromisos climáticos, continúan invirtiendo en la producción de petróleo y gas, combustibles que contribuyen significativamente al cambio climático. Ante esta situación, el grupo se ha fijado dos objetivos principales: evitar la materialización de nuevos proyectos de combustibles fósiles y promover la adhesión de los países de la región al Tratado Global de No Proliferación de Combustibles Fósiles, así como la construcción de planes claros de desfossilización para la región. Para lograr estos objetivos, el grupo ha diseñado una estrategia que combina la incidencia política en foros internacionales, como la COP30 en Brasil, con la movilización ciudadana y el trabajo en el ámbito local para los próximos tres años.

El Grupo LATEJ, en su Policy Brief de 2024 (LATEJ, 2024), destaca la urgencia de construir una transición energética justa, inclusiva y equitativa en América Latina y el Caribe. Esto implica priorizar a las comunidades históricamente excluidas, fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y promover modelos energéticos comunitarios que respondan a las necesidades locales. Se enfatiza la necesidad de alinear las políticas y presupuestos nacionales con acuerdos internacionales, como el Acuerdo de París y el Acuerdo de Escazú, para acelerar la adopción de energías renovables y reducir la dependencia de combustibles fósiles. Además, se subraya la importancia de garantizar que el financiamiento climático sea transparente, responsable y libre de deuda, beneficiando directamente a las comunidades protectoras de ecosistemas.

El Grupo LATEJ propone una transición energética que trascienda la mera sustitución de fuentes de energía, abogando por un cambio estructural en los patrones de consumo y producción. Esto implica reconocer la deuda ecológica del Norte con el Sur, promover la eficiencia energética y adoptar modelos de desarrollo que respeten los límites biofísicos del planeta. La gobernanza participativa y la planificación territorial ecológica son esenciales para asegurar que los proyectos de energía renovable se implementen de manera justa y sostenible, evitando la expansión de fronteras extractivas y protegiendo los derechos de la Tierra. Se destaca la necesidad de impulsar proyectos de energía comunitaria y generación distribuida, así como de fomentar la cooperación internacional para la transferencia de tecnologías y capacidades en la región.

**“ El Grupo LATEJ propone una transición energética que trascienda la mera sustitución de fuentes de energía.**

1. El grupo está integrado por más de 50 organizaciones de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Guatemala, México, Perú, por mencionar algunos. El objetivo colectivo es articular de la acción colectiva con influencia estratégica en las y los tomadores de decisión de políticas gubernamentales y prácticas corporativas en el marco de las principales reformas para una transición energética justa, popular, comunitaria y feminista que garantice los derechos humanos y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes.

En el marco de estas recomendaciones, es importante destacar la necesidad de un enfoque diferenciado que tenga en cuenta las particularidades de cada país y de cada comunidad. La TEJ no es una receta única, sino un proceso que debe adaptarse a las necesidades y realidades de cada contexto. Asimismo, es fundamental asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la implementación de la TEJ. La participación ciudadana es esencial para asegurar que la TEJ sea un proceso democrático y que responda a las necesidades de la sociedad Latinoamericana.

En conclusión, América Latina y el Caribe se encuentran en un momento crucial para definir su futuro energético en medio de

un complejo panorama global que pide, a pesar de sus contradicciones en las acciones, un abandono de combustibles fósiles. La transición hacia un sistema energético más sostenible, basado en fuentes renovables y tecnologías limpias, es un imperativo para la región y para el mundo. La TEJ, con su enfoque en la equidad, la inclusión y la participación ciudadana, ofrece un camino para alcanzar un futuro energético que beneficie a todos. La cooperación internacional, la inversión en tecnologías limpias y el cambio de los patrones de consumo son elementos esenciales para el éxito y el liderazgo de la TEJ en y desde América Latina y el Caribe.■

## Referencias

- Barria, C. (2023). Qué países son los nuevos protagonistas del boom petrolero que vive América Latina. *BBC News Mundo*. 31 de julio.
- Bayoud, A. (2021). France 24. *Los países están muy lejos de cumplir el Acuerdo de París, advierte la ONU*. 27 de febrero.
- Black, S., Parry, I., & Vernon, N. (2023). IMF. 25 de agosto. Obtenido de IMF Blog: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/08/24/fossil-fuel-subsidies-surged-to-record-7-trillion>
- British Petroleum. (2024). *bp Energy Outlook 2024*. N/A: British Petroleum.
- Conferencia de las Partes (2023). *First Global Stocktake (UNFCCC)*. Dubai: United Nations.
- Energy Institute (2024). *Energy Institute*. Obtenido de <https://www.energyinst.org/statistical-review/resources-and-data-downloads>
- Forbes Staff. (2024). 'No podemos dejar el gas enterrado; hay que generar incentivos a la exploración', dice presidente de Promigas. *Forbes Colombia*. 10 de agosto.
- Fuhr, L., & West, J. (2014). Risky Reserves. *Project Syndicate*. 12 de mayo
- Gómez Aguilar, J. (2024). *Análisis de herramientas de compromisos de política pública sobre el abandono de combustibles fósiles en América Latina y el Caribe*. La Paz: No publicado.
- Grupo LATEJ. (2024). *Propuesta para una Transición Energética Justa, Comunitaria, Feminista y Popular*. N/A: Grupo LATEJ.
- International Energy Agency (2023). *World Energy Outlook 2023*. Francia: IEA Publications.
- Kiessling, C. K. (2019). "Internalización del principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas: interpretaciones desde la sociedad civil brasileña". En: *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 8-28.
- OLADE. (2024). *Sistema de Información Energética de Latinoamérica y el Caribe*. Obtenido de sieLAC: <https://sielac.olade.org/>
- Organization of the Petroleum Exporting Countries. (2024). *World Oil Outlook 2050*. N/A: OPEC.
- Publish What You Pay. (2024). *Superar la dependencia del petróleo. Gestión de los riesgos económicos de la transición energética mundial para los países exportadores de petróleo y gas*. N/A: Publish What You Pay.
- Ruiz, J. (2025). Próximo Gobierno tendría que activar un plan de choque para evitar un apagón. *Portafolio*. 13 de febrero.
- U.S. Energy Information Administration (2023). *International Energy Outlook 2023*. N/A: U.S. Energy Information Administration'.
- West, J., & Lépiz, D. (2021). *Too Late to Count: a financial analysis*. Open Oil.



# Balance de la política de transición energética del actual gobierno

Natalia Orduz  
**Salinas**  
Investigadora de  
Indepaz

## Las dos crisis

La diversificación de las fuentes de energía es una realidad mundial, impulsada en parte por la necesidad climática de dejar atrás los combustibles fósiles, pero también porque los yacimientos que quedan son cada vez más difíciles y costosos de explotar en términos financieros, ambientales y sociales. Al ser la energía un factor modular de las economías, la crisis energética implica una “disputa por el reordenamiento de

la hegemonía en el planeta” que, sin duda generará, como en el caso de Ucrania, “una nueva etapa en la guerra por la energía, por los minerales críticos y su utilización para un nuevo reparto impuesto por los pactos militares geoestratégicos” (González Posso, 2023).

Colombia no es ajena a este reordenamiento global. El giro hacia nuevas formas de producción de energía se viene trazando desde el gobierno de Juan Manuel Santos. En el de

Iván Duque hubo una expansión de desarrollos normativos y de promoción y autorización de nuevas tecnologías y proyectos. En este texto se presentan las narrativas y apuestas novedosas del gobierno de Gustavo Petro, y se señalan algunos retos que enfrentan en su diseño e implementación.

### **La promesa de dejar atrás los combustibles fósiles**

La crisis climática es un tema central en los distintos discursos políticos de Petro, pronunciados en espacios nacionales y especialmente en los internacionales, en los que ha invitado a un reordenamiento del sistema financiero mundial, de tal manera que pueda efectuarse una especie de Plan Marshall, de manera planificada y multilateral,

para superar la crisis, descarbonizar las economías y preservar la vida. Para el presidente, el liderazgo lo deben tener los Estados, para lo cual es fundamental que se alivien sus deudas. En la COP28, el gobierno anunció su adhesión al Tratado de No Proliferación de Combustibles Fósiles y los Gobiernos de Colombia, Francia y Kenia lanzaron un panel de expertos para analizar la reestructuración del sistema financiero para permitir que los países puedan desarrollar todas las acciones climáticas necesarias sin la limitación de la deuda externa.

En el foro de Davos, Petro ratificó que en Colombia no se autorizarían nuevos proyectos de exploración de combustibles fósiles. Esta medida ha sido cuestionada por varios sectores, que argumentan que el aporte de gases efecto invernadero de Colombia es mínimo, y que, en cambio, los recursos provenientes de estos recursos son necesarios para la economía. Otros expertos señalan que en Colombia son cada vez más escasos y costosos los nuevos descubrimientos de hidrocarburos, por lo que es más sensato aprovechar los que ya están en operación, priorizar sus usos y canalizar las

inversiones a las tecnologías renovables que tienen un futuro más promisorio. En el caso controvertido del gas, el 84% del que tenemos en Colombia está en sólo diez campos, por lo que es muy improbable encontrar yacimientos nuevos (Gómez Orozco, 2023).

La gran promesa de gas natural se encuentra en los yacimientos costa afuera. A noviembre de 2023, había 11 contratos de exploración (Valora Analitik, 2023), entre ellos Gorgon y Uchurá. El Consejo Permanente de Transición Energética muestra, sin embargo, con base en estimaciones financieras de RystadEnergy sobre escenarios de los precios del gas en el futuro, que los rendimientos financieros de ambos proyectos podrán ser negativos. Esto podría ser considerado como un detrimento patrimonial, porque las inversiones las haría Ecopetrol y, para que los precios para los consumidores internos no sean muy elevados, el Estado tendría que dar subvenciones; todo esto sin contar los enormes gastos en infraestructura necesarios, con el riesgo de que “estos yacimientos podrían convertirse en activos bloqueados debido a su alto costo de extracción y perspectivas de producción no comercial”. (Picciariello, Bois von Kursk, Geddes, & Gómez Orozco, 2023, pág. 10).

El gobierno asegura que el abastecimiento se logrará en gran medida con la explotación de estos campos costa afuera y con posibles alianzas con PDVSA y suministro de gas venezolano. En cambio, el gobierno apoya la prohibición total del fracking y la explotación de yacimientos no convencionales que se debate en el Congreso. El borrador sometido a consultas del articulado de la Ley Minera prohíbe la contratación para la exploración y explotación de carbón térmico.

**“** El gobierno asegura que el abastecimiento se logrará en gran medida con la explotación de los campos costa afuera.

### **La brecha entre las proyecciones y la práctica en las energías renovables**

La transición energética implica dejar paulatinamente los combustibles fósiles y reemplazarlos con otras fuentes de energía. Dada la crisis energética global, el avance tecnológico, la caída de los precios de los insumos y, sobre todo, los beneficios tributarios y procedimentales que Colombia les ha otorgado a las empresas que los promueven (Ley 1715 de 2014 y 2099 de

2021), hay un crecimiento vertiginoso del interés de realizar estos proyectos en el país. Según las estimaciones de la Unidad de Planeación Minero Energética, en los próximos años habría un crecimiento acelerado de la puesta en marcha de estos proyectos.

Dentro de los proyectos registrados a enero de 2024, los solares no sólo son los más numerosos, sino los que más energía van a producir. La razón es que los proyectos eólicos en general son más costosos y los pueden promover sólo empresas grandes. Los departamentos en los que se concentrará gran parte de la producción energética serán Antioquia y La Guajira. La primera, con los proyectos hidráulicos (entrada en funcionamiento de Hidroituango) y la segunda, principalmente por los proyectos eólicos y solares. Los demás proyectos estarían distribuidos en otros departamentos.

Sólo 73 proyectos eólicos registrados producirían 8522.4 MW, mientras 1076 proyectos solares registrados responderían por 11224.7MW. La mayoría de los proyectos eólicos son de gran escala y se encuentran en el Caribe, principalmente en La Guajira. En cambio, los solares están más distribuidos geográficamente. Sin embargo, también en los solares gran parte de la producción de energía estaría concentrada en sólo algunos proyectos: a mayo de 2023, el 30.8% de ellos abarca 82% de la capacidad total" (González Posso, 2023, pág. 27).

En la práctica, los proyectos no han avanzado al ritmo esperado. Un estudio de Ser Colombia, Asociación Energías Renovables, sobre 78 proyectos solares y dos de eólicos que debían entrar en operación entre el 2023 y 2024, señala que el 35% avanza según los planes, pero el otro 65% tiene retrasos por trámites pendientes ante distintas autoridades (ambientales, ante la UPME, Invías, ANI alcaldías etc.) o han enfrentado conflictos socioambientales, especialmente en La Guajira (Ser Colombia. Asociación Energías Renovables, 2023).

En este departamento, se tienen proyectados 57 proyectos eólicos en tierra y en el mar que tendrían 2833 aerogeneradores, ocuparían 52 mil hectáreas y tendrían una capacidad instalada de 12.8 GW (Colombia consume hoy unos 17GW). En 2019, Indepaz denunció las violacio-

nes a los derechos a la consulta previa libre e informada de estos proyectos (Barney & González Posso, 2019) y, en 2023, alertó sobre la vulneración de derechos de los pueblos indígenas con los siete proyectos costa afuera, que avanzan sin consideraciones a la pesca artesanal, los impactos sobre el turismo y en general sobre el ecosistema (Barney, 2023). El potencial eólico en este departamento ha sido promovido sin tomar en consideración de manera responsable al pueblo wayúu, lo que por supuesto ha generado conflictos y retrasos o interrupciones indefinidas para la puesta en marcha de los proyectos y de las líneas de trasmisión.

Los proyectos solares están avanzando con más fuerza. En la última subasta de cargo por confiabilidad, el 99% de la energía asignada es solar. Esto llevará a que la energía renovable pasará de ser del 3% al 26%, en 2027, de nuestra matriz eléctrica. Estos proyectos están distribuidos en 18 departamentos y tendrían un despliegue importante en Córdoba, Cundinamarca, Santander y Atlántico (El Espectador, 2024).

Este gobierno promueve también la producción de hidrógeno verde a partir de la energía renovable (solar y eólica). Esta alternativa ha sido ampliamente cuestionada por ser muy atractiva en la teoría, pero inviable en la práctica por su bajísima eficiencia energética y sus enormes costos financieros, ambientales y sociales. Algunos análisis muestran que podrá ser una solución marginal para mercados de muy alta gama que quieran tener este sello "verde", pero no una alternativa real a los combustibles fósiles (Orduz Salinas, 2024).

Para Camilo González Posso, tal como se proyectó actualmente la transición energética, se tiende a imponer un "colonialismo de tecnología ciega protegida por el secreto, por régimen de patentes y entrada de paquetes de maquinaria y equipo sin transferencia científica ni técnica que puedan dar autonomía o soberanía energética. (González Posso, 2023, pág. 49).

**“**Dentro de los proyectos registrados a enero de 2024, los solares no sólo son los más numerosos, sino los que más energía van a producir.

## La justicia en la transición

Tampoco es del todo claro qué pasará con la energía producida. A pesar del gran potencial de renovables en La Guajira, no se tiene previsto que estos proyectos aporten energía al departamento y a su población. Todavía hacen falta lineamientos sobre la distribución de las cargas y beneficios de la transición energética y cómo se evitará que aumenten las condiciones desfavorables de grupos ya vulnerables y se asegurará la soberanía energética de toda la población.

La transición energética es una oportunidad para no sólo descarbonizar la economía, sino para reorientar el sector minero energético hacia un modelo distinto al extractivismo. Una transición entendida en estos términos no sólo debe revisar los impactos de este sector en términos de carbono, sino de justicia ambiental y derechos humanos. El gobierno actual se ha comprometido a darle un carácter justo a la transición energética. Sin embargo, una revisión detallada de algunos instrumentos de planeación como el Plan Estratégico Minero y la Ruta de Transición Energética muestran que el gobierno aún no ha definido un contenido mínimo y, por lo tanto, exigible, del componente de justicia, y que tampoco ha desglosado las variables de este concepto que deben hacer parte de los diagnósticos, de los análisis y de los objetivos de su política (Orduz Salinas, 2024).

Las comunidades energéticas se erigen como una gran oportunidad para que las comunidades puedan gestionar su propia energía. El gobierno expidió el decreto 2236 que les da viabilidad y abrió una convocatoria para postulaciones. Su meta es llegar a 20 mil de estas comunidades en los años del gobierno. Sin embargo, la normatividad vigente y los documentos públicos de política no muestran un análisis claro de los mecanismos que garantizan la sostenibilidad financiera, ambiental y social de estos proyectos en el mediano y largo plazo de tal manera que garanticen la autonomía energética, sin trasladar a la comunidad la responsabilidad del Estado como garante de la prestación de los servicios públicos.

El actual gobierno tiene apuestas novedosas con el potencial de enrutar al país a dejar atrás la dependencia de combustibles fósiles y transitar hacia formas justas, democráticas y diversas de producción y uso de la energía. Sin embargo, como dice el dicho, “si fallas al planificar estás planificando fallar”, es importante que los instrumentos de planeación de la transición mitiguen el riesgo de una nueva ola de extractivismo energético, pero ahora verde, y potencien la posibilidad de alternativas energéticas renovables en clave de derechos. De lo contrario, y pese a las buenas intenciones, la transición estará en manos de unas pocas empresas transnacionales y las apuestas comunitarias serán anecdóticas.■

## Referencias

- Barney, J. (2023). *Por el mar y la tierra guajiros vuela el viento Wayuu*. Indepaz, Heinrich Böll Stiftung.
- Barney, J., & González Posso, C. (2019). *El viento del este llega con revoluciones*. Indepaz y Heinrich Böll Stiftung.
- El Espectador. (16 de febrero de 2024). Para 2027, el 26 % de la energía producida en Colombia sería solar y eólica.
- Gómez Orozco, A. (2023). *Declinación de nuevos descubrimientos de petróleo y gas en Colombia: ¿deben seguir invirtiendo en explora-*
- ración de hidrocarburos?* Censat Agua Viva y Consejo Permanente para la Transición Energética.
- Gómez, A., Orduz, N., Proyecto NN, & Valenzuela, A. (2021). *La Baraja Solar*. Heinrich Böll Stiftung y Proyecto NN.
- González Posso, C. (2023). *La explosión solar en Colombia*. Bogotá: Indepaz.
- Orduz Salinas, N. (31 de enero de 2024). 2024 y todavía no rueda el prometido bus de hidrógeno verde en Bogotá. 070.
- Orduz Salinas, N. (2024). *La J en los instrumentos de planeación de la Transición Energética*. Bogotá: Indepaz.
- Picciariello, A., Bois von Kursk, O., Geddes, A., & Gómez Orozco, A. (2023). *Perspectivas del gas en Colombia*. The International Institute for Sustainable Development y Consejo Permanente para la Transición Energética Justa.
- Ser Colombia. Asociación Energías Renovables. (2023). *Proyecciones de energías Renovables 2023-2024*.
- Valora Analitik. (24 de noviembre de 2023). Esta es la realidad de los proyectos de gas y Ecopetrol y sus socios en el Caribe Colombiano.

# ¿Qué está pasando con las comunidades energéticas en el suroccidente colombiano?



Diana Vásquez

Coordinadora

Programática

Joaquín G. Tovar

B.

Director

Fundación Foro

Nacional por

Colombia Capítulo

Suroccidente

**L**as comunidades energéticas hacen parte de las interrelaciones que establecen los actores en la Transición Energética (TE). El pensamiento social sistémico nos ayuda a comprender la complejidad que alberga este tipo de comunidades. Al buscar identificar los factores interconectados y los elementos que están en juego se puede dar cuenta de las causas de sus problemas, los efectos a la falta de respuestas efectivas por

parte del Estado y la búsqueda de soluciones más holísticas y sostenibles para garantizar a las personas y comunidades el acceso a energías limpias y sostenibles en el tiempo.

En este artículo, la TE se sustenta en el enfoque construido por Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central. Según él, en perspectiva del enfoque sistémico la TE es el paso de un tipo de metabolismo social a otro. Aunque, implica un cambio profundo

de las relaciones entre economía, sociedad y naturaleza, esto no significa un “no” rotundo a la explotación de los Recursos Naturales No Renovables (RNNR). Entendida así, la TE exige: a) otorgar a este sector el lugar y la dimensión que le corresponden de manera que satisfaga necesidades fundamentales del país, bajo criterios de justicia social y sostenibilidad ambiental; b) considerar las particularidades de cada territorio o región; c) la participación ciudadana y el diálogo social; d) el cumplimiento por los derechos humanos y el respeto por la interculturalidad (Foro Región Central, 2023<sup>a</sup> y 2023<sup>b</sup>).

Para Colombia la TE implica diferentes desafíos. En el futuro el carbón térmico y el sector de hidrocarburos tendrán una disminución de su demanda mundial y, por lo tanto, de su precio; esta situación llevará a una disminución gradual en su producción y compromisos en el ámbito laboral y en la justicia social. El modelo económico colombiano, al sustentarse en un esquema extractivista, es una variable estructural que influye de forma directa en el aumento de los conflictos socioambientales, en su gran mayoría asociados a la minería a gran escala, la explotación petrolera, los monocultivos, la pesca industrial y el extractivismo verde. El despliegue y recambio tecnológico implica el aprovechamiento de fuentes no convencionales de energía eléctrica –paneles solares, pequeñas centrales hidroeléctricas–, tecnología de uso final –bicicletas, estufas de inducción, vehículos eléctricos–, nuevos vectores energéticos -hidrógeno verde, metanol, amoniaco- y la producción de energías limpias y de desarrollo sostenible (Ministerio de Minas y Energía, 2023).

Este artículo se ocupará de estudiar las comunidades energéticas, esto es, aquellas comunidades que desarrollan proyectos de energías renovables y fomentan el uso eficiente de la energía. Este tipo de comunida-

**“En el futuro el carbón térmico y el sector de hidrocarburos tendrán una disminución de su demanda mundial.**

des se definen como entidades conformadas por un grupo de personas y colectivos sociales que, de manera voluntaria y cooperativa, establecen objetivos orientados a obtener beneficios energéticos, sociales, medioambientales y económicos, tanto para sus miembros como para terceros (Molina et al., 2023).

¿Qué está pasando con las comunidades energéticas en el Suroccidente Colombiano? No es solo la pregunta central de este artículo; se trata también de robustecer el débil estado del arte que sobre el tema existe en esta región del país, lo cual exige considerar tres dimensiones de trabajo. La primera, un estado del arte sobre los estudios que se han interesado por comprender la génesis y los resultados que han logrado obtener las comunidades energéticas. La segunda, la ilustración de los principales conflictos socioambientales que se presentan en esta región con el fin de identificar las tensiones entre los actores por la disputa de los recursos naturales, así como las políticas públicas, nacionales y departamentales que buscan incentivar el uso y el acceso a energías limpias y renovables. La tercera y última dimensión, un estudio tipo tomando como marco de referencia empírico la experiencia del Consejo Comunitario de Bocas del Palo considerada la primera comunidad energética de la región. En este punto se examinarán los factores de éxito, los beneficios obtenidos y los desafíos que enfrenta la implementación de comunidades energéticas.

Cada una de esas dimensiones –estado del arte, conflictos socioambientales, políticas públicas y estudio tipo- se hace bajo la lectura de dos enfoques. El primero, la democracia participativa, que aboga por una participación activa de las comunidades en los temas ambientales, su relación con el territorio, la garantía de los derechos humanos y el uso de fuentes no convencionales y alternativas para el acceso y la generación de energías limpias. El segundo, la gobernanza democrática territorial que, en perspectiva del diálogo social, se circumscribe en relaciones transparentes y respetuosas entre los ac-

tores –comunidades, empresas, Estado– que hacen parte del ecosistema social regional<sup>1</sup>.

## Estado el arte sobre las comunidades energéticas

Las estrategias de generación de energía comunitaria no son nuevas. Desde mediados del siglo XX, han existido experiencias en este ámbito, principalmente en la producción de energía eólica en zonas rurales (Lawrence D., 2021). Sin embargo, en el contexto actual, marcado por una creciente crisis de escasez energética a nivel mundial, el impulso hacia la transición energética y la necesidad de replantear el modelo de generación han avivado el debate sobre las comunidades energéticas como una alternativa a los esquemas convencionales de producción de energía.

Tanto en América Latina como en Colombia se han desarrollado diversas experiencias de comunidades energéticas, documentadas a través de la sistematización de casos, investigaciones y publicaciones especializadas<sup>2</sup>. A partir del análisis de estas fuentes, se busca identificar: (i) los factores de éxito asociados a estas iniciativas, (ii) los beneficios y resultados obtenidos y (iii) los desafíos y barreras que enfrentan estos proyectos.

En relación con los factores de éxito, estudios como los de Baigorrotegui & Chemes (2023), Baigorrotegui (2021), Bárcena Hinojal et al. (2023) y Nogar et al. (2024) analizan experiencias en México, Argentina, Bolivia y Ecuador. Estos trabajos destacan la colaboración entre el sector público y privado, junto con la cooperación internacional, como una clave para garantizar el financiamiento y el mantenimiento inicial de los proyectos. Además, enfatizan la importancia de un relacionamiento transparente y horizontal que facilite

una gobernanza efectiva y fomente modelos cooperativos y sostenibles.

En Colombia, investigaciones como las de Suárez & Castaño (2023), Tobar Carreño (2024) y Burgos et al. (2024) analizan experiencias en Medellín, Pereira y Tumaco. Estos estudios señalan que, además del apoyo del sector privado y la cooperación internacional para el financiamiento, es fundamental que la comunidad participe activamente en todas las fases del proyecto, desarrollando así las habilidades necesarias para la administración del sistema energético. Así mismo, subrayan la importancia de adaptar las soluciones tecnológicas a las particularidades de cada contexto para garantizar eficiencia y promover la sostenibilidad. En cuanto a los beneficios y resultados obtenidos, los autores destacan que la ampliación del acceso a la energía en comunidades aisladas es uno de los principales logros de este modelo, puesto que contribuye a la reducción de la pobreza energética, especialmente en el ámbito rural. Además, resaltan el fortalecimiento de la participación ciudadana, el aumento de la autonomía comunitaria y la democratización del acceso a la energía.

Para el caso de Colombia se señala que las comunidades energéticas tienen un gran potencial para diversificar la matriz energética y fortalecer la seguridad energética del país. También, estos proyectos fomentan una mayor conciencia y sensibilización en las comunidades participantes, promoviendo el desarrollo de capacidades en conocimientos ambienta-

“ Tanto en América Latina como en Colombia se han desarrollado diversas experiencias de comunidades energéticas.

1. La metodología utilizada fue mixta. Para el estado del arte, los conflictos socioambientales y las políticas públicas se hizo una revisión de tipo documental de artículos académicos investigaciones y sistematizaciones, así como la revisión de los planes de desarrollo nacional y de los planes de desarrollo de los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Para el estudio tipo, se hizo una revisión documental, una visita de campo a la comunidad energética de Bocas del Palo ubicada en el municipio de Jamundí en el departamento del Valle del Cauca y dos entrevistas a Daniela Ramírez y Gabriela Ortiz, líderes del corregimiento Bocas del Palo y miembros de la junta directiva del Consejo Comunitario. Al igual que a Oscar Mauricio Gómez, líder del equipo de asuntos ambientales, e Illemayudiz Moreno Ramírez, que lidera los asuntos sociales en el equipo ASG de Celsia, empresa de energía del Grupo Empresarial Argos.
2. Este estado del arte se ocupó de la revisión de 22 documentos - 12 internacionales, 10 colombianos -. En un porcentaje significativo son experiencias de sistematización y estudios de casos en ámbitos locales y nacionales, otros estudios se ocupan de analizar políticas públicas y unos pocos buscan generar conocimiento y reflexión crítica.

les y tecnologías de transición energética. A pesar de los avances y esfuerzos en la implementación de un modelo energético en el que las comunidades energéticas jueguen un papel protagónico, aún persisten múltiples desafíos para su consolidación. Las experiencias en Medellín, Pereira y Tumaco reflejan tres retos principales. El primero, su financiamiento, este tipo de proyectos requieren de una inversión inicial elevada debido a los costos

**“Este tipo de proyectos requieren de una inversión inicial elevada debido a los costos de tecnología, infraestructura e instalación.**

energético requiere de sus conocimientos técnicos, como también de estabilidad financiera para cubrir costos de mantenimiento. Hasta el momento, la mayoría de las iniciativas han contado con el acompañamiento del sector privado, lo que genera dudas sobre su viabilidad a largo plazo. El tercero, el marco normativo: es necesario avanzar en la regulación que establezca reglas claras y acuerdos entre los actores involucrados para asegurar procesos transparentes y beneficios tangibles para las comunidades.

### **Conflictos socioambientales y políticas públicas**

Los conflictos socioambientales son resultado de las tensiones que surgen de la relación ser humano-naturaleza. Esas tensiones se explican, de una parte, por las reivindicaciones de

determinados actores sociales que sustentan sus propuestas políticas y filosóficas en una sociedad ambientalmente sana, la preservación de la naturaleza y valores éticos para el cuidado del entorno natural. De otra parte, por las contradicciones que generan actores exógenos y monopolios económicos regionales que, al buscar la apropiación de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, entran en tensión con las comunidades locales (Peréz – Rincón, 2014).

Las causas de este tipo de conflictos están directamente relacionadas con el modelo extractivista, la tenencia de la tierra, la baja capacidad política y de negociación que tienen las autoridades, la débil participación de las poblaciones locales y las dinámicas propias que tiene el conflicto armado interno dependiendo de las potencialidades que brindan los recursos ambientales y mineros energéticos que se encuentran presentes en el territorio (Gobierno de Colombia. 2022b).

Las fuentes consultadas (Peréz-Rincón, 2014<sup>3</sup>; INDEPAZ, 2022), dan cuenta de que en el suroccidente colombiano, en el periodo 1956 – 2022, se identificaron 23 conflictos socioambientales representativos (Valle del Cauca 12; Cauca, 9 y Nariño, 2). El principal sector generador de conflictos fue el sector extractivo (minería, biomasa y energía fósil), seguido por la disputa y uso del recurso hídrico. Las comunidades más afectadas fueron campesinos, indígenas y afro-descendientes. Se identificó una clara relación entre la cantidad e intensidad de los conflictos ambientales y el modelo de desarrollo extractivo propuesto por gobiernos anteriores. Los datos permitieron identificar que las formas colectivas de movilización utilizadas por las comunidades afectadas fueron el uso de mecanismos pacíficos e institucionales -solicitudes escritas, apoyos de ONG's, activismo mediático y propuestas alternativas-. Las vías de hecho -toma de tierras, movilizaciones y protestas

3. Estudio adelantado en el marco del proyecto EJOLT (Environmental-Justice Organization, Liabilities and Trade) financiado por Unión Europea. Unos de sus objetivos fue generar una base de datos a partir del trabajo adelantado con estudiantes, ong's, centros académicos, investigadores, observatorios, revisión de noticias de prensa y páginas web, consultas con comunidades afectadas y visitas de campo. Preliminarmente se identificaron 110 conflictos ambientales entre el periodo 1956 a 2014.

y violencia directa- en términos porcentuales no fueron las más utilizadas. También, las demandas legales a las compañías hicieron parte de la estrategia de resistencia y defensa de las comunidades.

En relación con las políticas públicas sobre TE que contribuye al desarrollo regional, se identifican tres documentos de interés emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). El primero, el CONPES 3934 de 2018, define, entre otros aspectos, oportunidades para diversificar la economía, mejorar el uso de los recursos naturales y reducir los impactos ambientales y sociales, así como promover el fortalecimiento del capital humano. El segundo, el CONPES 3919, sobre edificaciones sostenibles, impulsa la inclusión de criterios de sostenibilidad dentro del ciclo de vida de las edificaciones a través de instrumentos para la transición. El tercero, el CONPES 4075 de 2022, sobre Política de Transición Energética, propone entre otros aspectos incrementar la seguridad energética; incentivar el conocimiento y la innovación en transición energética (Ministerio de Minas y Energía, 2023).

El gobierno de Gustavo Petro, en su *Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia, Potencia mundial de la vida”* propone en materia de Transición Energética cuatro pilares (Gobierno de Colombia, 2022a). Dos de esos pilares tienen una relación directa con los temas regionales: el primero, “Equidad y democratización”, incluye, entre otros aspectos, la justicia social, ambiental y energética y un mayor respeto a los ecosistemas y sus habitantes. El segundo, “Participación social vinculante”, busca dar mayor incidencia a las personas y comunidades afectadas por los proyectos del sector minero-energético, así como por la transición energética.

En relación con este último aspecto, aunque Colombia aún no cuenta con una legislación específica sobre comunidades energéticas, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el Decreto 2236 de 2023 y las resoluciones 40509 del 21 de noviembre de 2024 y 501 del 28 de junio de 2024 sentaron las bases para su con-

formación y operación en el país (Ministerio de Minas y Energía, 2023). Bajo este marco regulatorio, las comunidades energéticas pueden desarrollar actividades como la auto-generación colectiva, el uso compartido de la energía y la venta de excedentes de electricidad a la red, siempre que esta exista. También pueden operar como generadores colectivos, produciendo energía eléctrica cerca de los centros de consumo, conectándose a un sistema de distribución local (SDL) o a una microrred, y participando en esquemas colectivos de venta de energía. El Ministerio de Minas y Energía, a partir de una caracterización de las capacidades de cada comunidad, define el tipo de actividad que podrá desempeñar dentro del sistema.

Al revisar los Planes de Desarrollo Departamental (PDD), se identifica que los aportes en materia de TE aún están en procesos de consolidación, esto es, son aún incipientes las propuestas regionales en el tema. En el departamento del Cauca, el Plan de Desarrollo Departamental 2024-2027 “*La fuerza del Pueblo*” (Departamento del Cauca, 2024) plantea diferentes acciones para prevenir/mitigar el cambio climático enfocadas principalmente en el desarrollo rural integral; en particular, la línea estratégica 5 propone la generación de oportunidades económicas sostenibles para las comunidades locales, transición energética, sensibilización sobre la importancia de las energías renovables y su potencial para mitigar el cambio climático, y promoción del uso eficiente de la energía solar y otras fuentes de energía no convencionales.

En el departamento de Nariño, el PDD 2024-2027 “*Nariño, región país para el mundo*”, propone tres líneas estratégicas de acción en materia de TE. La primera, la articulación nación-territorio, desde una perspectiva que integre la sostenibilidad ambiental, el crecimiento económico, la equidad social y el orde-

**“ Las comunidades energéticas pueden desarrollar actividades como la autogeneración colectiva, el uso compartido de la energía y la venta de excedentes de electricidad.**

namiento como condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de las poblaciones y conservar la riqueza natural de su territorio. La segunda, la promoción de energías alternativas para viviendas ubicadas en zonas no interconectadas y dispersas, la incorporación de tecnologías limpias y la investigación que permitan estimar el potencial real de energía eólica, solar, geotérmica, biomasa, entre otros, y desarrollar proyectos de generación limpia. La tercera, la participación activa de las comunidades locales en las decisiones del sector minero-energético (Gobernación de Nariño, 2024).

En el departamento del Valle del Cauca, el PDD 2024–2027 “Liderazgo que Transforma” (Gobernación del Valle del Cauca, 2024), es muy poco lo que propone en los temas relacionados con la TE. En la línea estratégica “Valle biodiverso, cultural e Incluyente”, busca fomentar la cohesión social y destacar la diversidad del Valle del Cauca. El modelo de ocupación territorial de esta línea estratégica articula los programas correspondientes alineándolos con el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD) y los proyectos de los ejes territoriales; en particular buscan la

**“En el suroccidente colombiano se han desarrollado varios proyectos piloto de comunidades energéticas.**

sustentabilidad, que abarca la biodiversidad y estrategias de protección, restauración y conectividad ecosistémica; de igual forma, generar un sistema funcional de equipamientos colectivos que organice los sistemas descentralizados de equipamientos culturales y deportivos. En materia de indicadores propone invertir al menos el 2% de ingresos corrientes de libre destinación en acciones de gestión integral de cambio climático y resiliencia en ruta a la descarbonización, así como ejecutar 100 soluciones de energía alternativa en el departamento del Valle del Cauca, durante el periodo de gobierno (Gobernación del Valle del Cauca, 2024).

Como se puede deducir, la región del suroccidente colombiano tiene una fuerte car-

ga significativa en materia de conflictos socioambientales. Esto exige una necesidad prioritaria de apostar por la consolidación de procesos de gobernanza multiactor donde las comunidades tengan una participación efectiva cuando se trata de valorar las implicaciones y resultados que tienen la exploración y explotación de los recursos naturales. En el ámbito de las políticas públicas, especialmente en lo regional, las propuestas aún requieren de un desarrollo mejor y más articulado en perspectiva de la planeación y consolidación de proyectos regionales.

### **Estudio tipo: El caso de la comunidad energética de Bocas del Palo**

En el suroccidente colombiano se han desarrollado varios proyectos piloto de comunidades energéticas en los departamentos de Nariño, Chocó, Cauca y Valle del Cauca. Para este artículo, se identificó la experiencia del Consejo Comunitario de Bocas del Palo considerada la primera comunidad energética de la región. Con este estudio tipo, se examinarán los factores de éxito, los beneficios obtenidos y los desafíos que enfrenta la implementación de comunidades energéticas como una estrategia de transición energética justa y sostenible.

Esta Comunidad Energética se ubica en el corregimiento Bocas del Palo que pertenece al municipio de Jamundí en el Valle del Cauca. Cuenta con un total de 291 habitantes, de los cuales 143 son mujeres y 148, hombres (Censo DANE, 2018). Este territorio es reconocido por ser uno de los primeros en implementar un proceso de transición energética, el cual inició en 2023 y aún se encuentra en desarrollo.

En las entrevistas realizadas, los factores de éxito identificados fueron el fortalecimiento comunitario y organizativo del territorio, donde el enfoque de género y étnico fue de vital importancia para el desarrollo del proyecto. La activa participación comunitaria desde la formulación del proyecto y el relacionamiento entre los actores se constituyó en un ejemplo de gobernanza multiactor donde lograron confluir el sector privado, público y la comunidad.

La comunidad de Bocas del Palo está organizada bajo la figura de consejo comunitario. Su

junta directiva está integrada principalmente por mujeres afrodescendientes, lideresas del territorio, quienes, además, trabajan desde sus propias organizaciones por el desarrollo de la comunidad. Es importante destacar que la empresa privada y las organizaciones comunitarias reconocen y promueven el papel fundamental del fortalecimiento organizativo con el que ya contaba esta comunidad. El enfoque de género ha sido transversal en los procesos emprendidos en el territorio que promueven las mujeres como cuidadoras y protectoras de su territorio. Así lo destaca una de las personas entrevistadas "...el enfoque de género es grandísimo en este proyecto... son las mujeres quienes impulsan la economía y las dinámicas sociales en la comunidad". Además, agrega "... estos espacios han sido liderados mayoritariamente por mujeres, en un modelo similar al matriarcado. En nuestras juntas de gobierno somos 12 mujeres. La visión territorial es principalmente cultural, de conservación y de seguridad alimentaria, nuestro gran sueño es ser totalmente sostenibles y lograr una verdadera gobernanza en el territorio."

Un segundo elemento de éxito fue la participación activa de la comunidad. Niños-as, jóvenes y adultos se involucraron en la construcción colectiva e incorporaron elementos claves de la actividad productiva de la población, contribuyendo así a un proceso colectivo de soberanía alimentaria. En ese sentido, el parque solar se desarrolló como un proyecto agro voltaico que posibilitó la continuidad del cultivo de alimentos en el predio donde se construyó. Además, la comunidad participó activamente en el diseño de la iluminación de la cancha, un espacio esencial para la reunión, la recreación y la práctica deportiva de los habitantes. Esta perspectiva de construcción colectiva, crea una forma de relacionamiento en donde la comunidad tiene la autonomía para decidir de qué manera se va a llevar a cabo y aumenta las posibilidades de su sostenibilidad en el futuro.

Un tercer elemento de éxito fue el relacionamiento entre los actores. El proceso de toma de decisiones fue horizontal y transparente logrando una articulación entre el sector pú-

blico, el sector privado y la comunidad. Este esfuerzo por construir una gobernanza multiactor, en la que cada uno de los actores involucrados participa en igualdad de condiciones, generó mayor confianza en los resultados del proceso y permitió disminuir tensiones y conflictos. Una de las lideresas destacó que "(...) es importante ese trabajo horizontal, que permite, no solo articularnos con los entes, sino que ellos también lo hagan en un proceso de aprendizaje y coaprendizaje, integrando nuestros usos y costumbres con los lineamientos del proyecto, su visión y su ejecución".

El último elemento de éxito fue el proceso formativo y de sensibilización llevado a cabo en el marco de la implementación del proyecto. El acompañamiento formativo permitió a la comunidad desarrollar dos aspectos esenciales. Primero, conocer el funcionamiento técnico y operativo del sistema del parque solar, los paneles solares y su mantenimiento, lo que generó capacidades para ser autosuficiente y tener mayor autonomía en la administración de la energía. Como segundo punto, contribuyó a generar conciencia sobre el uso eficiente de la energía y a modificar hábitos que generaban un mayor impacto ambiental, como cocinar con leña.

Entre los beneficios que ha generado este proyecto en la comunidad se destacan tres. El primero, generó beneficios económicos, como la reducción del costo de la energía. El segundo, mejoró la calidad de vida de los habitantes al incrementar la seguridad gracias a la iluminación de espacios públicos que antes permanecían oscuros. El tercero, fortaleció el tejido social y comunitario, permitiendo generar conciencia sobre el uso responsable de la energía y el cuidado del entorno.

El proyecto instaló alrededor de 182 paneles solares interconectados, que proveen energía a 110 familias, convirtiéndose en la primera comunidad interconectada del país. Esta red

**“** En la comunidad de Bocas del Palo se instalaron cerca de 182 paneles solares interconectados, que proveen energía a 110 familias, convirtiéndose en la primera comunidad interconectada del país.

comenzó a operar el 2 de noviembre de 2024. La comunidad ha manifestado una mejora en la prestación del servicio de energía; sin embargo, aún se presentan cortes e interrupciones. Además, como beneficio económico, se destaca la reducción del costo mensual de la factura, e incluso hay hogares donde el valor es de 0 pesos debido al uso eficiente de la energía asignada por vivienda.

En cuanto a los beneficios en la calidad de vida, se destacan dos aspectos. El primero, el aumento de la percepción de seguridad debido a la iluminación de espacios públicos. Al respecto, líderes del Consejo Comunitario coinciden en afirmar que antes de la implementación del proyecto la comunidad atravesaba una oleada de violencia e inseguridad. La solución individual, que provee energía continua a la cancha principal, mejoró considerablemente la seguridad del corregimiento y permitió la instalación de cámaras de seguridad y alarmas comunitarias. El segundo, relacionado con el anterior, el aprovechamiento de espacios como la cancha para la recreación y la ocupación del tiempo libre permitió extender su uso para

actividades recreativas y deportivas dirigidas a niños y jóvenes de la comunidad. Además, facilitó la iluminación de la zona de la biblioteca, promoviendo una mayor integración en torno a sus usos y costumbres.

En lo que respecta al tejido social y comunitario, se destaca la innovación tecnológica del proyecto, que permitió a la comunidad formar parte del proceso de transición energética

justa, integrando a todos sus miembros en la solución implementada. Como resultado, la comunidad se ha unido para organizarse y fortalecerse internamente, con el objetivo de ser autosostenible y administrar el sistema de manera eficiente. Esto no solo garantiza el suministro de energía en la cabecera principal, sino que, a futuro, busca extender el servicio a zonas dispersas que también requieren conexión eléctrica.

**“** El Gobierno Nacional espera que, al finalizar su período, estén operando 3.000 comunidades energéticas en el país.

## Retos vinculados a la implementación de comunidades energéticas

La implementación de comunidades energéticas en Colombia es una de las apuestas del Gobierno Nacional, que espera que, al finalizar su período de gobierno, estén operando 3.000 comunidades energéticas en el país. La experiencia de Bocas del Palo, como proyecto piloto, permite vislumbrar los retos que este tipo de iniciativas llevan y analizar las estrategias necesarias para avanzar en la implementación de otras comunidades energéticas.

A partir de esta experiencia, se identifican tres grandes retos para la implementación de estos procesos. En primer lugar, el financiamiento: la construcción de infraestructura y la operación inicial implican costos elevados y requieren una alta inversión por parte del Estado. La inversión de este proyecto fue alrededor de 2.239 millones de pesos, que se ejecutaron a través de la agencia FENOGE (Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía). Esto supone una alta inversión de capital para el arranque de este tipo de procesos, lo que se traduce en un reto para lograr el financiamiento.

En segundo lugar, la sostenibilidad. Aunque anteriormente se mencionaron los factores de éxito que han permitido a la comunidad de Bocas del Palo obtener buenos resultados en su operación, su sostenibilidad aún es incierta. Si bien este tipo de experiencias han mostrado logros positivos en el corto plazo, esta iniciativa apenas entró en funcionamiento a finales de 2024 y en la actualidad la empresa privada Celsia aún está a cargo de la administración del servicio de energía. Tanto la comunidad como la empresa tienen expectativas sobre el futuro y el funcionamiento autónomo del sistema.

Finalmente, la conflictividad social y la desarticulación institucional, lograr una sinergia y un diálogo como el de Bocas del Palo es un desafío, en tanto depende en gran medida de las características y habilidades de las comunidades que participan en el proceso. Desde la perspectiva de Celsia, este es uno de los desafíos que genera mayor incertidumbre: aunque se garanticen

los factores de éxito y se desarrolle un sólido componente de acompañamiento y capacitación, los buenos resultados a lo largo del tiempo serán el principal reto. Estos dependen, en gran medida, de las habilidades y capacidades de las comunidades, así como de que las condiciones del entorno se mantengan favorables.

Para las comunidades, también representa un desafío administrar este tipo de proyectos de manera autónoma. Si bien confían en el proceso formativo, en las capacidades adquiridas y en el acompañamiento recibido por parte de la empresa privada y del gobierno, a través de FENOGÉ, aún tienen muchas expectativas sobre cómo continuar con el proceso y lograr una autonomía completa. Al respecto, una de las lideresas entrevistadas menciona “Yo me siento dueña de la energía, pero hay que planificar cómo vamos a administrar, cuál será la figura que utilizaremos para la gestión, y también cómo ejecutar, cómo buscar financiamiento para ampliarla y para sostenerla”.

En relación con los retos de articulación interinstitucional y la viabilidad socioambiental en el desarrollo de este tipo de proyectos, se identifican dos implicaciones. Por un lado, la necesidad de articulación institucional y mayor claridad en la normatividad que regula el funcionamiento de las comunidades energéticas de manera que se logre trabajar en sinergia para garantizar coherencia y eficacia en las acciones emprendidas. Por otro lado, es fundamental que las comunidades estén fortalecidas internamente para evitar conflictos que dificulten el avance de los proyectos y el diálogo con los actores involucrados.

Sobre el primer punto, Oscar Mauricio Gómez, líder del equipo de asuntos ambientales de CELSIA, señala “El andamiaje normativo no sólo está asociado al Ministerio de Minas y al tema tributario, sino también a unas reglas del juego claras en materia de trámite de licenciamiento ambiental y de comunidades o consulta previa. (...) la normatividad ha estado bien; lo que pasa es que ha sido mal ejecutada y no se ha considerado de manera integral en los últimos dos años”.

El reto para el Estado y el andamiaje institucional es articular las acciones de las di-

ferentes entidades, garantizando la adecuada implementación de la normatividad vigente. Desde el rol de CELSIA como empresa privada, se ha procurado avanzar dentro del marco normativo existente; sin embargo, la compañía hace un llamado a la acción para coordinar y articular de manera efectiva las decisiones tomadas desde el Estado.

El segundo punto está relacionado con los conflictos socioambientales. Como se describió anteriormente en este artículo, estos son una realidad en el país, en gran medida debido a la ausencia de un modelo de gobernanza que permita descentralizar y generar una mayor inclusión de las comunidades en la toma de decisiones. Para ello, es fundamental que todos los actores interactúen de manera simétrica, estableciendo una relación más horizontal y menos jerárquica, lo que facilita el avance hacia objetivos comunes. La experiencia de Bocas del Palo, es un buen ejemplo de relacionamiento e integración de las comunidades en la toma de decisiones. Sin embargo, este tipo de escenarios no siempre son tan optimistas, ya que dependen en gran medida de los factores contextuales y de los liderazgos asumidos por cada actor involucrado en el proceso. Desde la perspectiva de la empresa privada, este es un reto prioritario:

“Encontrar una comunidad perfecta con la que se pueda desarrollar un proyecto perfecto, en tiempos perfectos, es sumamente difícil. En Colombia, debido a su multiculturalidad y diversidad, muchas veces las comunidades tienen conflictos internos (...). No obstante, la única manera de avanzar es a través del diálogo social (...), y cualquier empresa en Colombia debe reconocer hoy la importancia de sofisticar ese diálogo... Además, es clave vincular tempranamente a la comunidad para entender sus expectativas, realizar caracterizaciones sociales sólidas y mantenerlas actualizadas. Creo que ese es el camino. Lo otro que está cobrando relevancia es la necesidad

“ Para las comunidades también representa un desafío administrar este tipo de proyectos de manera autónoma.

de involucrar a las comunidades en los beneficios de los proyectos, obras o actividades".

Gabriela y Daniela, lideresas del Consejo Comunitario de Bocas del Palo, coinciden con este planteamiento. Para la comunidad, el diálogo también fue un elemento fundamental en la construcción de confianza y permitió el avance del proyecto. Esto no significa que no surgieran tensiones en el relacionamiento con los actores, pero dichas tensiones fueron resueltas mediante el diálogo y una información clara, lo que facilitó la vinculación y participación activa de la comunidad en cada etapa del proceso.

## Conclusiones

Para facilitar una transición energética justa, exitosa, e inclusiva hay algunos otros aspectos claves: la planeación territorial y ecológica previa, la transparencia y la rendición de cuentas, la reducción de asimetrías de poder, y el enfoque de derechos humanos, perspectiva de género y transformación positiva de conflictos.

Por supuesto una transición energética justa no resuelve por sí sola las muchas desigualdades históricas y estructurales, pero sí puede contribuir hacia un sector que avance en la respuesta a algunos de los retos más grandes que enfrentamos como país y humanidad: el cambio climático, la pobreza energética, las desigualdades en el uso y acceso a los recursos naturales.

Proyectos regionales que hacen aportes en la TE nacional como son la Ruta del hidrógeno, comunidades solares y la propuesta de convertir a Nariño, Tumaco y Chocó en territorios de Petróleo y Gas requieren de proce-

sos de consulta y participación de las comunidades con el fin de conocer sus necesidades y, ante todo, los aportes de una gobernanza multiactor que les permita obtener beneficios colectivos, sociales y económicos que aporten a la consolidación del Estado en la periferia y la construcción de paz territorial.

El caso de las comunidades energéticas como Bocas del Palo, se destaca como una experiencia exitosa en donde la participación efectiva de la comunidad, la aplicación de un modelo de gobernanza multiactor y la transversalización del enfoque de género, étnico y diferencial permitieron un proceso marcado por la relación transparente y de confianza entre los actores involucrados, una adaptación de la tecnología al contexto y cultura del territorio y la generación de beneficios y resultados palpables que la comunidad percibe como positivos y generan apropiación y mayores posibilidades de sostenibilidad del proceso.

Al respecto, las comunidades energéticas como una alternativa viable en el marco de la TE requieren una serie de factores esenciales para su funcionamiento como la garantía de financiamiento, avanzar en una normatividad regulatoria y articulada entre el gobierno nacional y local, modelos de gobernanza que permitan integrar la igualdad de opinión y toma de decisiones entre todos los actores que participen. El mayor reto esta en la sostenibilidad y el mantenimiento de la autonomía de las comunidades sobre la energía que producen. Superar estos retos requiere fortalecer el diálogo social y garantizar un marco regulador claro y coherente..■■■

## Referencias

- Baigorrotegui, G., & Chemes, J. (2023). "Comunidades energéticas latinoamericanas: Sostenedoras de transiciones que mantienen y reparan la vida". En: *Energía y Equidad*, 6, 5-13.

- Baigorrotegui, G. (2021). "Comunidades energéticas y pensamiento amerindio en las roturas del COVID-19". En: *Revista Polis e Psique*, 11, 177-203. <https://doi.org/10.22456/2238-152X.107910>

- Bárcena Hinojal, I., Almazán, A., Azurza Zubizarreta, O., Villamor Lomas, E., & Basurko Pérez de Arenaza, I. (2023). "Democracia energética ante el colapso civilizatorio: Comunidades energéticas del Nor-

- te y del Sur". En: *Política y Sociedad*, 60(1). <https://doi.org/10.5209/poso.79457>
- Burgos, L. J., Camargo, L. C., & González, K. (2024). *Producción de biodiésel a partir del coco como alternativa energética para el municipio de Tumaco*. <http://hdl.handle.net/10882/14246>
- ContentEngine Noticias Financieras. (2023). Las lecciones que deja la primera comunidad energética de Colombia. <https://link-gale-com.bd.univalle.edu.co/apps/doc/A777089182/IFME?u=univalle&sid=bookmark-IFME&xid=f1954fba>
- ContentEngine Noticias Financieras (2024). En Pereira, 29 colegios crean la primera comunidad energética educativa de Colombia. Mayo 9). <https://link-gale-com.bd.univalle.edu.co/apps/doc/A794692044/IFME?u=univalle&sid=bookmark-IFME&xid=8052adf4>
- Departamento del Cauca. (2024). Plan de Desarrollo Departamental del Cauca 2024-2027 "La Fuerza del Pueblo". Popayán.
- Cardona, D., Tamayo, J. A., & Espejela-Garzón, J. S. (2024). "Hacia una matriz energética sostenible en Colombia: Una revisión sistemática de la literatura". En: *Información Tecnológica*, 35(5), 1-16. <https://doi.org/10.4067/s0718-07642024000500001>
- Castro, J. M., Buitrago, L. F., Téllez, S., Giraldo, S., & Zapata, J. (2023). "Comunidades energéticas: Modelos para el empoderamiento de los usuarios en Colombia". En: *ENERLAC. Revista de Energía de Latinoamérica y el Caribe*, 7(1). <https://enerlac.olade.org/index.php/ENERLAC/article/view/249>
- El Mekaoui, A., & Baños Ramírez, O. (2021). "La transición energética mexicana en una comunidad maya: El caso de San José Tipceh, Yucatán". En: *Región y Sociedad*, 33. <https://doi.org/10.22198/rrys2021/33/1417>
- Ferrer-Martí, L., & Velo, E. (2013). *Proyectos de electrificación rural con energías renovables: Experiencias, lecciones aprendidas y retos de futuro*. Icaria Editorial.
- Foro Región Central (2023a). *Sector extractivo y transición energética en Colombia. Perspectivas y retos*. Bogotá.
- Foro Región Central (2023b). *Por una gobernanza democrática del sector extractivo en Colombia. Propuestas para mejorar las relaciones nación – territorio en la gestión de los recursos naturales no renovables*. Bogotá.
- García, M. (2024). *Balance de las políticas e iniciativas legislativas para la transición energética y la conservación de los bosques en la Amazonía colombiana*. Foro Región Central. <https://fororegioncentral.org/wp-content/uploads/2024/12/dic20-final-dcto-balance-1.pdf>
- Gobernación de Nariño. (2024). *Nariño, región país para el mundo*. Pasto: Gobernación de Nariño.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2024). *Plan de Desarrollo 2024 - 2027 "Liderazgo que transforma"*. Cali: Gobernación del Valle.
- Gobierno de Colombia. (2022a). Colombia, Potencia mundial de la Vida. *Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Gobierno de Colombia (2022b). *Diagnóstico sobre la transición energética justa*. Bogotá.
- Grupo de Acción por la Energía Ciudadana. (2023). "Impulsar transiciones energéticas justas desde la ciudadanía". En: *Energía y Equidad*, 6, 49-52.
- INDEPAZ. (2022). Conflicto socioambiental en Colombia. Obtenido de <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2023/02/Informe-Conflictos-Socioambientales-en-Colombia-final.pdf>
- Jiménez, F., & Arévalo, J. (2023). "Apuestas gubernamentales para la transición energética". En: *Sector extractivo y transición energética en Colombia* (pp. 54-88). Foro Región Central. Bogotá [https://fororegioncentral.org/wp-content/uploads/2023/12/Documento\\_trans\\_energetica-final-diagramado.pdf](https://fororegioncentral.org/wp-content/uploads/2023/12/Documento_trans_energetica-final-diagramado.pdf)
- Ministerio de Minas y Energía (2023). Diagnóstico Bases para la Transición Energética Justa. Bogotá.
- Nogar, M. L., Clementi, L., & Jacinto, G. (2024). "Experiencias innovadoras para la transición energética: El caso de Tandil, Argentina". En: *Boletín de Estudios Geográficos*, (121), 121–140.
- Pedroza, D. E. L., Forero, J. M. E., & Arango, S. O. (2022). "Comunidades de energía para una transición energética: Una revisión documental de los elementos, retos y tendencias del autoconsumo comunitario". En: *Ingenierías USBmed*, 13(2), 13-24. <https://doi.org/10.21500/20275846.5457>
- Peréz-Rincón, M. (2014). "Conflictos ambientales en Colombia: Inventario, caracterización y análisis en Minería en Colombia". En S. y. Morelli, *Control público, memoria, justicia soci-ecológica, movimientos sociales y post conflicto* (págs. 253-319). Bogotá: Contgraloría General de la República.
- Ramírez Tovar, A. M. (2022). "Regionalizar la globalidad de las comunidades energéticas como pilares de la transición energética en América Latina". En: *Estudios Avanzados*, 36. <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/5655>
- Ramos, M. G. (2013). *Qué hacemos por otra cultura energética*. Ediciones Akal.
- Suárez, D. M., & Castaño, J. L. (2023). *Aplicación guía metodológica para la estructuración de proyectos de comunidades energéticas en San Andrés de Tumaco*. <http://hdl.handle.net/10882/13273>
- Tobar Carreño, G. R. (2024). "Democracia y transiciones energéticas en clave comunitaria: Una aproximación documental para pensar el trabajo social en Colombia". En: *Trabajo Social*, 26(2), 241–260. <https://doi.org/10.15446/ts.v26n2.115492>
- Tornel Curzio, C., Fonseca Chávez, R. E., Tamborrel Signoret, A. S., Guevara López, D. M., & Friedrich-Ebert-Stiftung. (2022). *Transición energética en América Latina y el Caribe*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/19568.pdf>
- Urkidi, L., Lago, R., Basurko, I., Mantxoxo, M., Barcena, I., & Akizu, O. (2015). *Transiciones energéticas: Sostenibilidad y democracia energética*



# Trump es una catástrofe global: para sus seguidores, el clima y prácticamente todo lo demás

**Simon Taylor**  
Cofundador  
y Director de  
Hawkmoth

**E**l primer mandato de Donald Trump se ha descrito como un ensayo. Fue caótico, incompetente, marcado por la inconsistencia y sus constantes cambios de prioridad, y un fracaso general en sus resultados. La retirada de Trump del Acuerdo Climático de París<sup>1</sup> y sus esfuerzos por apoyar el aumento de la extracción de petróleo y gas en Estados Unidos (Anderson, 2017) (con el argumento de que Estados Unidos debe asegurar la “independencia energética”) demostraron su sesgo a favor de los combustibles fósiles y su

absoluto desprecio por los esfuerzos globales para preservar un clima estable.

Al final de su primer mandato, incluso la mínima coherencia en sus estrategias destructivas comenzó a desmoronarse bajo el peso combinado de su juicio político, la pandemia de COVID-19 y los intentos de sabotear el sistema electoral estadounidense para lograr la reelección. Trump había asentado un duro golpe al progreso tras el Acuerdo Climático de París de 2015, pero la situación podría haber sido mucho peor.

1. BBC, 4<sup>th</sup> November 2020. <https://www.bbc.co.uk/news/science-environment-54797743>

El segundo mandato de Trump, que aún no ha cumplido cien días, está demostrando ser algo completamente distinto. Pero antes de abordar esto, quiero reflexionar sobre el progreso en la lucha global para abordar la emergencia climática, en la que Estados Unidos ha desempeñado un papel, en general poco útil. A pesar del extraordinario esfuerzo de tantos activistas increíbles y valientes líderes políticos, durante más de tres décadas, la respuesta colectiva mundial a la emergencia climática (incluso sin Trump) dista mucho de ser suficiente.

El Acuerdo de París<sup>2</sup>, adoptado en 2015 en la COP 21, la vigésimo primera Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), marcó la primera vez que los gobiernos acordaron colaborar para limitar el aumento de la temperatura media global a no más de 1,5 °C. Los elementos centrales del Acuerdo incluyen requisitos de transparencia entre los países y dentro de ellos, con el objetivo de garantizar que rinden cuentas de su desempeño; el desempeño previsto de un país se compromete a través de sus “Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional” (CDN), y cada país presenta sus propios planes; los países deben actualizar y comunicar su ambición cada cinco años; los más ricos —aquellos que más se han beneficiado de la explotación de combustibles fósiles y son los principales responsables de la crisis— deben proporcionar recursos financieros a quienes tienen menos. Esta financiación es clave, potencialmente vital para garantizar el progreso general, fomentar la solidaridad entre los Estados, financiar la reducción de emisiones nacionales y desarrollar la resiliencia en los países que de otra manera no podrían hacerlo.

El Acuerdo de París representó un gran avance, pero su implementación sigue siendo problemática. A pesar del acuerdo alcanzado en París en 2015, muchos de los Estados con mayor capacidad para aportar fondos significativos se han resistido desde entonces a la siguiente etapa: garantizar el apoyo financiero disponible para los Estados que lo necesitan. Más recientemente, se lograron algunos avances —quizás uno de los pocos logros positivos de la COP29, celebrada en el Petroestado de Azerbaiyán<sup>3</sup> en 2024— con el acuerdo para poner en funcionamiento un fondo de pérdidas y daños<sup>4</sup>. Políticamente, esto representó un gran avance, pero pongamos ese contexto por un momento: la comunidad internacional ya había tardado trece años en cumplir finalmente su compromiso de 2009, en la COP 15 de Copenhague, de destinar 100.000 millones de dólares anuales a la financiación climática<sup>5</sup>. Aún más inquietante es que esto solo se logró gracias al extraordinario esfuerzo de activistas clave de la sociedad civil y sus aliados gubernamentales, que lucharon por ello durante años.

Tras la COP29 de Bakú, aunque han sido aportados recursos al Fondo de Pérdidas y Daños, estos siguen siendo totalmente insuficientes para la tarea que -se supone- deben abordar. Un acceso al sitio web de la COP29 del gobierno de Azerbaiyán en marzo de 2025 muestra que, a finales de noviembre de 2024, el total del Fondo ascendía a tan solo 730 millones de dólares<sup>6</sup>. Mientras tanto, la CMNUCC indica una cifra mayor para marzo de 2025, de 765,9 millones, lo que sugiere que las naciones tar-

“ El Acuerdo de París representó un gran avance, pero su implementación sigue siendo problemática.

2. UNFCCC, 2015; <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>
3. Azerbaiyán, una cleptocracia violenta con más de 300 presos políticos y sin libertad de expresión ni de prensa, fue el tercer petroestado autoritario extremo consecutivo elegido para albergar la COP de la CMNUCC. Véase, por ejemplo, el informe de mi antigua organización, Global Witness (2024).
4. “Historic decision in Baku: The Loss and Damage Fund fully operationalized”. Noviembre 23 de 2024. Disponible en: <https://cop29.az/en/media-hub/news/-1732385682>
5. The Guardian, Fiona Harvey. Noviembre 16 de 2023. Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2023/nov/16/rich-countries-hit-climate-finance-goal-two-years-late-data>.
6. Ibid – COP 29 Presidency statement. Disponible en: <https://cop29.az/en/media-hub/news/-1732385682>

daron cinco meses en añadir unos patéticos 35 millones de dólares adicionales<sup>7</sup>. Lo más inquietante (aunque las contribuciones de otros países del Norte Global son igualmente vergonzosas), es que la CMNUCC afirma que

**“ La acción climática colectiva global sigue eludiendo la realidad, como lo demuestra el rotundo fracaso del proceso de la COP para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.**

Estados Unidos, el país per cápita con mayor responsabilidad por la crisis climática, había aportado tan solo 17,5 millones de dólares<sup>8</sup>.

Cabe comparar estas insignificantes sumas con los daños sufridos por Filipinas en 2024, cuando fue azotada por seis tifones de gran magnitud en tan solo treinta días<sup>9</sup>. La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) estimó que tan solo las pérdidas agrícolas superaron los cien millones de dólares<sup>10</sup>. La ONG británica *Christian Aid* evaluó los daños totales causados por las diez tormentas más dañinas de 2024 en la asombrosa cifra de 229 000 millones de dólares. A esto hay que añadir, sin duda, el coste humano de más de dos mil vidas perdidas y los impactos más amplios en la biodiversidad<sup>11</sup>.

La resistencia de los países más ricos a proporcionar estos recursos financieros tan necesarios constituye una clara prueba de su incapacidad para tomar en serio la emergencia climática. Tal intransigencia carece de sentido, dado el claro interés propio en preservar un clima habitable. Pero todo esto se vuelve aún más vergonzoso si recordamos que los países del Norte Global son muy capaces de generar enormes sumas de dinero público cuando les conviene. Esto se ha demostrado una y otra vez, como ocurrió durante el rescate bancario tras la crisis financiera de 2008 y durante la pandemia de COVID-19. Y como prueba, tan solo estas últimas semanas, la aparente creación “mágica” por parte de Alemania de más de un billón de euros para impulsar la reparación y defensa de infraestructuras<sup>12</sup>.

Por lo tanto, la financiación está claramente disponible si va acompañada de la voluntad política para hacerla realidad. Lamentablemente, parece que, en lo que respecta a la crisis climática, esta parece estar prácticamente ausente. En cambio, lo que parece meridianamente claro es que la propia noción de pagar, ya sea por el daño masivo que estas naciones ricas causan como principales responsables, o por ayudar a los países menos ricos a emprender una transición energética centrada en la equidad y la justicia, no se toma en serio.

La acción climática colectiva global sigue eludiendo la realidad, como lo demuestra el rotundo fracaso del proceso de la COP para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) procedentes de los combustibles fósiles. Este debería haber sido un objetivo primordial del proceso de la COP desde el principio, pero, increíblemente, hubo que esperar hasta la COP 28 para que se mencionaran los combustibles fósiles en el documento final<sup>13</sup>.

7. UNFCCC, marzo 14 de 2025. Disponible en: <https://unfccc.int/topics/climate-finance/funds-entities-bodies/fund-for-responding-to-loss-and-damage/pledges-to-the-fund-for-responding-to-loss-and-damage>
8. Ibid.
9. World Weather Attribution. Climate change supercharged late typhoon season in the Philippines, highlighting the need for resilience to consecutive events. Diciembre 12 de 2024. Disponible en: <https://www.worldweatherattribution.org/climate-change-supercharged-late-typhoon-season-in-the-philippines-highlighting-the-need-for-resilience-to-consecutive-events/>
10. Relief Web, OCHA. Philippines: Tropical Cyclone Trami/Kristine – Flash Update No. 3, As of 05 November 2024, 6pm local time. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/philippines/philippines-tropical-cyclone-tramikristine-flash-update-no3-05-november-2024-6pm-local-time>
11. Earth.org Costliest Climate Disasters of 2024 Racked up More than US\$229 billion in Damages, killed 2,000: Report. Diciembre 31 de 2024. Disponible en: <https://earth.org/costliest-climate-disasters-of-2024-racked-up-more-than-229bn-in-damages-killed-2000-report/>
12. Deutsche Welle, Sabine Kinkartz. Marzo 17 de 2025. Disponible en: <https://www.dw.com/en/1-trillion-impact-what-easing-debt-brake-means-for-germany/a-71949959>
13. The Guardian, Morton, A. COP 28 has finally named fossil fuels as the climate problem. But do leaders have the will to act? Diciembre 16 de 2023. Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2023/dec/17/cop28-has-singled-out-fossil-fuels-as-the-climate-problem-but-do-leaders-have-the-will-to-act>

Entre la COP1, celebrada en Berlín en 1995, y la COP28, celebrada en Dubái en 2023, las emisiones anuales de combustibles fósiles aumentaron de 23,27 GtCO<sub>2</sub> (miles de millones de toneladas) a 37,01 GtCO<sub>2</sub><sup>14</sup>. Es imposible sobreestimar la magnitud de este fracaso: tras 28 reuniones diplomáticas globales, a menudo del más alto nivel, junto con otras reuniones provisionales —que consumieron veintiocho años de nuestro tiempo colectivo para la acción—, el resultado neto de este proceso ha sido un asombroso aumento del 59 % en las emisiones de GEI relacionadas con los combustibles fósiles. A lo largo de todo el proceso, las COP han contado con el respaldo científico necesario, que ha insistido inequívocamente en la necesidad de reducir las emisiones de GEI como una tarea clave.

En un estudio de 2022, el Centro Tyndall de la Universidad de Manchester definió el ritmo al que los países productores de combustibles fósiles deben reducir su producción para que el mundo alcance el objetivo de 1,5 °C del Acuerdo de París<sup>15</sup>. Su análisis, que diferencia a los países productores de combustibles fósiles en cinco grupos, desde los de mayor a menor renta per cápita, ofrece una lectura concisa. El grupo más rico, que incluye a Estados Unidos, los estados miembros más ricos de la UE, Canadá, Corea del Sur y Japón, debe reducir su producción de petróleo y gas en un 74 % para 2030 y a cero (nota: no se trata de “cero neto”) para 2034. Estados Unidos, bajo el gobierno de Trump, planea aumentar la producción. Los veinticinco países productores de petróleo y gas menos ricos, como Angola, Sudán del Sur, Libia e Irak, deben reducir

la producción en un 14 % para 2030 y suspenderla por completo para 2050.

El análisis anterior se basa en un presupuesto de carbono restante<sup>16</sup> estimado de aproximadamente 500.000 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> (GtCO<sub>2</sub>) en 2020. Esto significa que, para que el mundo tenga un 50 % de probabilidad de limitar el aumento de la temperatura media global por debajo del objetivo internacionalmente acordado de 1,5 °C, las emisiones combinadas producidas por la combustión de todos los combustibles fósiles producidos por estos países (el 90 % de la producción mundial) deben mantenerse sustancialmente por debajo de dicho presupuesto total<sup>17</sup>. Compárese esto con el total de emisiones globales de todas las fuentes en 2020, que se situó en 47,5 GtCO<sub>2</sub><sup>18</sup>. A ese ritmo, el presupuesto de carbono del 50 % se habría consumido por completo a mediados de 2030.

Estos hallazgos del Centro Tyndall deberían hacer sonar las alarmas. Pero si queremos preservar un clima estable, la situación es mucho más alarmante y requiere un enfoque más precautorio. Esto significa que el presupuesto de carbono restante debería tener una probabilidad estadísticamente mucho mayor de éxito. Dadas las implicaciones existenciales de un fracaso, cualquier otra medida sería, sin duda, imprudente. Afortunadamente, el estudio de Tyndall también proporciona datos para un presupuesto de

“ Las COP han contado con el respaldo científico necesario, que ha insistido en la necesidad de reducir las emisiones de GEI como una tarea clave.

14. Statista.com. Tiseo, I Annual Global Emissions of Carbon Dioxide 1940-2023. Enero 15 de 2025. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/276629/global-co2-emissions/>
15. The Tyndall Centre, Rich Countries must end oil and gas production by 2034 for a fair 1.5°C transition. Marzo 23 de 2022. <https://tyndall.ac.uk/news/rich-countries-must-end-oil-and-gas-production-by-2034-for-a-fair-1-5c-transition/>
16. Carbon Tracker, Carbon Budgets explained. Disponible en: <https://carbontracker.org/carbon-budgets-explained/>
17. Cabe recordar que, además de las emisiones de GEI relacionadas con los combustibles fósiles, un porcentaje sustancial de las emisiones globales totales proviene de otras fuentes, como la pérdida de bosques, la agricultura y otros cambios en el uso del suelo. Esto significa que cualquier evaluación para ajustarse al presupuesto también debe tener en cuenta estas emisiones.
18. World Resources Institute, World Greenhouse Gas Emissions in 2020, Octubre 25 de 2023. Disponible en: <https://www.wri.org/data/world-greenhouse-gas-emissions-2020>

carbono con un 67% de probabilidad de éxito<sup>19</sup>, un presupuesto un 20% menor que el del 50%, que se sitúa en tan solo 400 GtCO<sub>2</sub>. En consecuencia, la fecha límite para la producción de combustibles fósiles en todos los países retroceden drásticamente hacia la actualidad, lo que significa que los 19 países productores más ricos deben ahora suspender

por completo su producción de combustibles fósiles para 2031, en lugar de 2034, es decir, dentro de menos de siete años. Incluso para los países con menor renta per cápita, la fecha límite de producción es 2042.

Muchos se burlarán de las implicaciones políticas de unas fechas límite tan cortas. Pero el fracaso continuo de las partes más ricas del mundo, independientemente

de otras distracciones convincentes, no es una opción creíble. Fracasar ahora sería un acto grotesco, obligando a los países menos ricos a redoblar sus esfuerzos para compensar las deficiencias de los más ricos, mientras que estos últimos seguirían robando desproporcionadamente lo que aún no han absorbido del mísero presupuesto de carbono restante. Nos guste o no, las emisiones, y por ende la producción de combustibles fósiles, deben reducirse urgentemente. De lo contrario, la temperatura media global superará el objetivo de 1,5 °C, lo que conllevará una escalada masiva de riesgos y amenazas aso-

ciadas para la humanidad y la biosfera en su conjunto<sup>20</sup>.

Adoptar un enfoque más precautorio tiene profundas implicaciones para algunos de los países menos ricos, muchos de los cuales generan una proporción importante de su presupuesto nacional a partir de la extracción de combustibles fósiles. Mantener un presupuesto de carbono más restrictivo implica no solo que no hay margen para la puesta en marcha de nuevos proyectos importantes de combustibles fósiles en ningún lugar, en consonancia con las advertencias de la Agencia Internacional de la Energía<sup>21</sup>. Esto también implica que seguir un modelo económico “extractivista” centrado en los combustibles fósiles es hoy una locura que probablemente expondrá a los países a importantes riesgos de deuda, debido a que los proyectos más adelante se volverán antieconómicos o quedarán varados<sup>22</sup>.

Países como el Reino Unido y Alemania han logrado reducir significativamente sus emisiones de GEI. Entre 1990 y 2024, las emisiones del Reino Unido se redujeron un 52%<sup>23</sup>, y para 2023, en Alemania, un 46%<sup>24</sup>. Comparemos esta cifra con la de Estados Unidos (país con la mayor responsabilidad per cápita en la emergencia climática), que para 2022 había reducido sus emisiones de GEI un 3% con respecto a los niveles de 1990<sup>25</sup>.

Tras el desastroso primer mandato del presidente Trump, el presidente Biden buscó mejorar el desempeño de Estados Unidos, estableciendo un objetivo de reducción de emisiones de GEI para 2030 del 50-52% con respecto a los niveles de 2005, e impulsó nuevas

**“ Países como el Reino Unido y Alemania han logrado reducir significativamente sus emisiones de GEI.**

19. Calverley y Anderson (2022), *Phaseout pathways for fossil fuel production within Paris-compliant carbon budgets*. Tyndall Centre, University of Manchester. Disponible en: [https://pure.manchester.ac.uk/ws/portalfiles/portal/213256008/Tyndall\\_Production\\_Phaseout\\_Report\\_final\\_text\\_3\\_.pdf](https://pure.manchester.ac.uk/ws/portalfiles/portal/213256008/Tyndall_Production_Phaseout_Report_final_text_3_.pdf). Véase la Tabla 1, página 19, y la Tabla 6, página 47 del PDF.
20. NOAA – Climate.gov. Di Liberto, T. *What's in a number? The meaning of the 1.5°C threshold*. Enero 9 de 2024. Disponible en: <https://www.climate.gov/news-features/features/whats-number-meaning-15-c-climate-threshold>
21. Climate Analytics, Hare, B and Grant, N. The IEA just published its 2024 World Energy Outlook: What does it say? Octubre 16 de 20224. Disponible en: <https://climateanalytics.org/comment/the-iea-just-published-its-2024-world-energy-outlook-what-does-it-say>
22. Stranded Assets. The transition to a low Carbon economy. Febrero 23 de 2017. Disponible en: <https://www.lloyds.com/strandedassets>
23. UK Office for National Statistics, Measuring UK Greenhouse gas emissions. Last revised, Octubre 17 de 2024. Disponible en: <https://www.ons.gov.uk/economy/environmentalaccounts/methodologies/measuringukgreenhousegasemissions>
24. Umwelt Bundesamt, Indicator: Greenhouse Gas Emissions. Marzo 27 de 2024. Disponible en: <https://www.umweltbundesamt.de/en/data/environmental-indicators/indicator-greenhouse-gas-emissions#assessing-the-development>
25. US Environmental Protection Agency (EPA) Climate Change Indicators: US Greenhouse Gas Emissions. Junio de 2024. Disponible en: <https://www.epa.gov/climate-indicators/climate-change-indicators-us-greenhouse-gas-emissions>

leyes en el Congreso estadounidense. Estas incluyeron la Ley de Inversión en Infraestructura y Empleo, y posteriormente la Ley de Reducción de la Inflación, invirtiendo miles de millones de dólares para fomentar la creación de una economía estadounidense más sostenible (Thielges, 2024). Esto realineó significativamente los objetivos climáticos de EE. UU. con el Acuerdo de París, pero en comparación con lo que la ciencia sugiere ahora como necesario, según el cual EE. UU. debería cerrar su producción de petróleo y gas para 2031, estos son extremadamente inadecuados.

El historial climático de Biden también fue enormemente conflictivo por su apoyo simultáneo a la industria de los combustibles fósiles, otorgando 6.200 permisos para proyectos de combustibles fósiles (más que Trump) durante sus primeros dos años y apoyando la infraestructura de combustibles fósiles, incluyendo algunos oleoductos y el aumento de la infraestructura de exportación de gas natural licuado (GNL) de EE. UU. Biden tuvo un buen comienzo, pero en general, perdió el rumbo.

Nuestro liderazgo político colectivo ahora se ofusca. Los políticos, especialmente en el Norte Global, posponen decisiones o toman otras que claramente empeorarán la situación, y muchos (Trump es un buen ejemplo) mienten rutinariamente cuando se trata de la emergencia climática y lo que se requiere hacer. Parecemos estancados en una era en la que el liderazgo político recurre con frecuencia a la neolengua y al doble pensamiento (Newman, 2023), como si el resto de nosotros viviéramos en un vacío de realidad. Si bien la distracción y las prioridades son comprensibles, la emergencia climática es tal que debe ser una prioridad. Mientras tanto, gran parte de los medios de comunicación parecen reacios a exigir responsabilidades a nuestros líderes por estas fallas. Si a esto le sumamos la

desinformación, a menudo impulsada por las redes sociales, no deberíamos sorprendernos que este espacio cada vez más tóxico haya llevado a un aumento en el número de personas para quienes abordar la emergencia climática no es una prioridad.

Tomemos como ejemplo el Reino Unido: después de catorce años de austeridad gracias a un gobierno conservador, el nuevo gobierno laborista llegó con promesas de acción climática. Pero a las pocas semanas de asumir el cargo, los líderes laboristas comenzaron a instar agresivamente al Reino Unido a “apostar por el crecimiento”<sup>26,27</sup>, repitiendo el dogma de gobiernos anteriores, lo que en el contexto de la emergencia climática es un absurdo. Tras haber liderado los llamamientos a mejorar la acción en la oposición, en un brillante ejemplo del mundo de fantasía que es el pensamiento económico de libre mercado, el liderazgo político laborista ahora parece no ver ninguna contradicción entre buscar el crecimiento y abordar la emergencia climática.

El Reino Unido puede destacar recientes logros en la reducción de GEI, pero su pretensión de ser un “campeón del clima” no se sostiene, dado el papel histórico del país en el inicio de la revolución industrial. Sin embargo, estas afirmaciones se vuelven cada vez más ridículas gracias a la ministra de Finanzas laborista, Rachel Reeves, quien en la oposición se opuso firmemente a la expansión del aeropuerto, pero ahora exige una tercera pista para el aeropuerto londinense de Heathrow y otros proyectos perjudiciales para el clima. Reeves ha respondido a las críticas

“ El historial climático de Biden también fue enormemente conflictivo por su apoyo a la industria de los combustibles fósiles.

26. Jenkins, S; Starmer wants the economy to grow, baby, grow. Woe betide the “blockers” who get in his way. Enero 24 de 2025. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2025/jan/24/starmer-economy-nimby-blockers-labour-growth>

27. Scott, T, Keir Starmer’s Belief that Endless Growth creates stability is a dangerously false misrepresentation of the situation we face.” Octubre 18 de 2024. Disponible en: <https://bylinetimes.com/2024/10/18/keir-starmer-investment-summit-growth-environment/>

cas, insistiendo en que el “crecimiento” debe ser el objetivo principal del Gobierno<sup>28</sup>. Como muchos otros altos funcionarios del gobierno, Reeves tiene formación en economía<sup>29</sup>. Me pregunto si, al estudiar economía, también se le hubiera exigido estudiar ecología básica, hoy sería tan persistente en su estrategia económica, tan incompatible con los límites impuestos por nuestro planeta finito.

Este fracaso de los sucesivos gobiernos también ha provocado movilizaciones masivas de protestas pacíficas y campañas de desobediencia civil. *Extinction Rebellion*<sup>30</sup> y

*Just Stop Oil*<sup>31</sup> han recurrido a la acción directa no violenta, bloqueando el transporte público y protestando con performances en centros de importancia cultural, para llamar la atención sobre la insuficiencia de la acción gubernamental. En respuesta, los gobiernos han respondido con represión, incluyendo la implementación de leyes draconianas (como las del último gobierno conservador del

Reino Unido), restringiendo el espacio cívico y el derecho a la protesta<sup>32</sup>. Esta impactante reacción echa por tierra un siglo de progreso en materia de libertades civiles, que se remonta a la campaña por el sufragio femenino, y como resultado, el Reino Unido se está convirtiendo

en un estado represivo<sup>33</sup>, con un número creciente de manifestantes pacíficos en prisión, algunos con penas de 4 a 5 años. Vergonzosamente, el nuevo primer ministro del Reino Unido, Keir Starmer, conocido por su trabajo en defensa de los derechos humanos<sup>34</sup>, parece reacio a derogar estas leyes<sup>35</sup>.

Para muchos países, especialmente Estados Unidos (y cada vez más bajo el gobierno de Trump), la desregulación de nuestras economías ha implicado que los controles y contrapesos, implementados por las agencias reguladoras y diseñados para proteger a la sociedad y al medio ambiente se han visto drásticamente socavados por innumerables intentos, a menudo corruptos (sin duda intencionalmente), de debilitar las leyes, lo que reduce la capacidad de los reguladores para operar<sup>36</sup>. Hoy en día, un porcentaje cada vez mayor de nuestra población ve sus medios de vida literalmente vaciados. Esto también ha llevado a la monopolización, al colapso del ingreso promedio nacional, al aumento de los costos de la atención médica, la alimentación, el transporte y otros servicios básicos. El resultado es un sistema económico global dominante completamente insostenible: una bestia depredadora.

Los pobres, e incluso las clases medias, se encuentran cada vez más empobrecidos, mientras que una pequeña minoría de hiperricos parece cada vez más dispuesta a quedarse con todo<sup>37</sup>. La teoría de la “economía del goteo” de Margaret Thatcher, ahora vista como “el goteo

“ El resultado es un sistema económico global dominante completamente insostenible: una bestia depredadora.

- 
- 28. Heather Stewart, The Guardian, Reeves says growth eclipses net zero as Heathrow runway decision looms. Enero 22 de 2025. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2025/jan/22/rachel-reeves-says-growth-matters-more-than-net-zero-heathrow-third-runway-decision>
  - 29. Jones, L & Morton, B. Who is Rachel Reeves? BBC, Febrero 14 de 2025. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/articles/cw4yw17w820o>
  - 30. Extinction Rebellion. Ver <https://rebellion.global/>
  - 31. Ver <https://juststopoil.org/>
  - 32. The Independent, Demonstrators condemn ‘draconian’ and ‘authoritarian’ protest laws. Mayo 27 de 2023. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/uk/graham-smith-parliament-square-protesters-republic-speeches-b2347087.html>
  - 33. Amnesty International UK. 37,686 of you called on the Home Secretary to scrap anti-protest laws. Diciembre 11 de 2024. Disponible en: <https://www.amnesty.org.uk/37686-people-called-home-secretary-scrap-antiprotest-laws>
  - 34. The Honourable Society of the Middle Temple. Masters of the Bench: The Rt Hon Sir Keir Starmer KCB KC MP. Disponible en:
  - 35. The Independent, Blewett, S. Starmer not committing to immediately ripping up protest arrest law. Mayo 9 de 2023. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/uk/scotland-yard-graham-smith-david-davis-mark-rowley-republic-b2335670.html>
  - 36. *Esto es algo que observé de cerca en multiples ocasiones a través de mi trabajo durante los últimos treinta años.*
  - 37. Oxfam. Billionaire wealth surges by \$2 trillion in 2024, three times faster than the year before, while the number of people living in poverty has barely changed since 1990. Enero 20 de 1995. Disponible en: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/billionaire-wealth-surges-2-trillion-2024-three-times-faster-year-while-number>

hacia arriba”<sup>38</sup>. Este modelo fundamentalista de libre mercado ha creado economías corruptas, secuestradas por élites oligárquicas y corporativas que se salen con la suya descargando sus enormes costos operativos sobre otros, como, por ejemplo, los costos de limpiar la contaminación. La idea de que un sistema como este, con o sin Trump, pueda abordar la crisis climática, es sin duda una locura extrema<sup>39,40</sup>.

### Y ahora, hablando de Trump...

El ascenso de Trump nace de este sistema económico depredador y corrupto de libre mercado, el mismo sistema responsable de impulsar el consumo a niveles insostenibles y que ha bloqueado soluciones efectivas a la crisis climática. Trump vende “alivio” a las preocupaciones de sus seguidores; como una secta, es él, y solo él, quien puede salvarlos. Pero Trump es en realidad una bola de demolición, un charlatán que vende aceite de serpiente, que intentará despiadadamente beneficiar a sus partidarios financieros, mientras fracasa, y no le importa, su apoyo popular. Es, sin duda, un desastre para la emergencia climática.

Inmediatamente después de asumir el cargo, Trump retiró a Estados Unidos del Acuerdo de París, una vez más, una de sus promesas a las grandes petroleras, tras cientos de millones de dólares de apoyo financiero para su campaña de reelección<sup>41</sup>. Posteriormente, emitió una serie de órdenes ejecutivas, muchas de ellas orientadas a eliminar las frustrantes barreras a la expansión de la producción de combustibles fósiles, como los controles de la contaminación y otros elementos climáticos

de la presidencia de Biden. Durante su campaña electoral, Trump se jactó con frecuencia de que, una vez en el cargo, se aseguraría de que Estados Unidos “¡perforara, perforara!” . En la toma de posesión, declaró: “Tenemos algo que ninguna otra nación manufacturera tendrá jamás, la mayor cantidad de petróleo y gas de cualquier país del planeta, y vamos a utilizarlo. Volveremos a ser una nación rica, y es ese oro líquido bajo nuestros pies lo que nos ayudará a lograrlo”<sup>42</sup>. Esto no sorprende en un hombre caracterizado por sus comentarios groseros, que ha oscilado entre calificar la emergencia climática de engaño y afirmar que es real, pero que desconoce su causa<sup>43</sup>. La ignorancia de Trump sobre nuestro clima y su firme y persistente apoyo a la industria de los combustibles fósiles parecen ser todo aquello en lo que podemos confiar.

Pero lo peor estaba por venir: durante sus primeras semanas en el cargo, Trump ha intimidado a sus vecinos, México y Canadá, amenazándolos con aranceles masivos, sugiriendo la limpieza étnica de Gaza, y ahora, mientras afirma buscar la paz, amenaza con desmantelar la seguridad nacional de Ucrania, a menos que este país entregue el 50% de sus tierras raras a intereses estadounidenses<sup>44</sup>. Claramente, la extorsión, más que la diplomacia, es ahora el *modus operandi* de los aliados amistosos, incluso si intentan desesperadamente hacer frente a una guerra

“Este modelo fundamentalista de libre mercado ha creado economías corruptas, secuestradas por élites oligárquicas y corporativas.

- 
- 38. The Guardian. Reich, R. Comment is Free: Why is Trickle-down economics still with us? Octubre 9 de 2022. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/oct/09/why-is-trickle-down-economics-still-with-us>
  - 39. The Guardian. Devine, R. S. The ‘market’ won’t save us from climate disaster. We must rethink our system. Noviembre 19 de 2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/nov/19/climate-crisis-markets-economic-system>
  - 40. Colorado Arts and Sciences Magazine. Sauer, R. The climate crisis is a market failure, noted expert says. Abril 15 de 2024. Disponible en: <https://www.colorado.edu/asmagazine/2024/04/15/climate-crisis-market-failure-noted-expert-says>
  - 41. The Guardian, Dharna Noor. Enero 23 de 2025. Disponible en: <https://www.theguardian.com/u-snews/2025/jan/23/big-oil-445m-trump-congress>
  - 42. The Guardian, Léonie Chao-Fong & Staff. Enero 20 de 2025. Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2025/jan/20/trump-inaugural-address-factcheck>
  - 43. PBS News. Trump says climate change is not a hoax, but not sure of its source. Octubre 15 de 2018. Disponible en: <https://www.pbs.org/newshour/politics/trump-says-climate-change-not-a-hoax-but-not-sure-of-its-source>
  - 44. Fortune Magazine. McKenna, G. Trump wants half of Ukraine’s estimated US\$11.5 trillion in rare earth minerals. Is a deal even possible? Disponible en: <https://fortune.com/2025/02/19/trump-ukraine-rare-earth-minerals/>

de agresión de Rusia, con armas nucleares. Y luego están las propias amenazas de agresión de Trump: que Canadá debería ser el estado número 51 de EE. UU. y que Estados Unidos debería apoderarse de Groenlandia<sup>45</sup>.

**“ El Proyecto 2025 es en realidad un experimento hiperconservador de reducción del gobierno formulado por la extrema derecha estadounidense.**

Aún no podemos saber si alguna de estas amenazas se materializará por completo, pero la verdadera cuestión es que ningún líder creíble en el lado receptor puede permitirse el lujo de ignorarlas. Y como hemos visto, después de que Trump impusiera aranceles a Canadá, el primer ministro canadiense, Mark Carney, declaró que la antigua relación entre Estados Unidos y Canadá “... había terminado”<sup>46</sup>. A las pocas semanas de asumir el cargo, Trump ya ha causado daños masivos y ha puesto a prueba la capacidad de los estados para cooperar en la búsqueda de soluciones a problemas globales.

Mientras tanto, Elon Musk, el multimillonario partidario y secuaz de Trump, ha asumido con vigor su tarea de reducir el despilfarro en el gobierno. Su nuevo Departamento de Eficiencia Gubernamental (DOGE) ha despedido a decenas de miles de empleados del gobierno federal y recortado docenas de programas y presupuestos exigidos por el Congreso en múltiples departamentos gubernamentales. Esto ha iniciado la decapitación de amplios sectores del gobierno

estadounidense, incluyendo la educación, la sanidad y la protección del medio ambiente, despidiendo a personal clave y, con ello, perdiendo sus profundos conocimientos, lo que a su vez plantea interrogantes sobre cómo podrían recuperarse posteriormente estas capacidades perdidas.

Musk está cumpliendo con el llamado “Proyecto 2025”<sup>47</sup>, un plan de acción elaborado por la ultraderechista Heritage Foundation para preparar a Trump para el cargo. El Proyecto 2025 es en realidad un plan para un experimento hiperconservador de reducción del gobierno, implementando los objetivos a largo plazo de la extrema derecha estadounidense, previamente tachada de marginal y extremista. Musk no ha aportado pruebas que respalden sus decisiones, y muchas de ellas podrían ser ilegales<sup>48,49</sup>. Pero ¿quién puede detenerlo?<sup>50</sup> En realidad, las acciones de Musk no parecen tener como objetivo reducir el gasto. Más bien, está implementando un plan para lograr un “gobierno pequeño”, la fantasía de los libertarios extremos<sup>51</sup>, donde, salvo un ejército y una policía fuertes para proteger los intereses privados, el gobierno no debería existir. Musk parece estar ahora en proceso de desmantelar la existencia misma del gobierno: el personal que pueda permanecer será valorado por su lealtad ideológica<sup>52</sup>.

En mi opinión, es útil pensar en Trump a partir de su pasado, una vida aparentemente gobernada por una serie de chanchullos transaccionales. Sus principales intereses

- 
45. Euronews, Tamsin Paternoster. “Greenland’s new PM rejects Trump’s latest threat to take over island.” Marzo 31 de 2025. Disponible en: <https://www.euronews.com/2025/03/31/greenlands-new-pm-rejects-trumps-latest-threat-to-take-over-island>
46. BBC, Jessica Murphy, Ali Abbas Ahmadi, Bernd Debusmann. “Canada PM Mark Camey says old relationship with US ‘is over.’” Marzo 27 de 2025. Disponible en: <https://www.bbc.co.uk/news/articles/c5y41z4351qo>
47. “Project 2025” website, Disponible en: <https://www.project2025.org/>
49. USA Today. Andeson, Z; Collins, T; & Garrison, J. ‘@It’s a lie’: Federal workers incensed by performance language in termination letters. Disponible en: <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2025/02/17/fired-federal-workers-performance-language-doge/78886104007/>
50. Reuters. Queen, J & Hals, T. US Judge will not block Elon Musk from firing Federal workers, accessing data. Febrero 19 de 2025. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/us/trump-scores-win-suit-challenging-elon-musks-cost-cutting-powers-2025-02-18/>
51. Ver esta útil discusión en Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Libertarian\\_Conservatism#:~:text=Libertarian%20conservatism%20advocates%20the%20greatest,conservative%20philosophy%20emphasizing%20authority%2C%20morality](https://en.wikipedia.org/wiki/Libertarian Conservatism#:~:text=Libertarian%20conservatism%20advocates%20the%20greatest,conservative%20philosophy%20emphasizing%20authority%2C%20morality)
52. ABC News. Kinnard, M (AP). A Comprehensive look at DOGE’s firings and layoffs so far. Febrero 19 de 2025. <https://abc-news.go.com/US/wireStory/comprehensive-doges-firings-layoffs-118962253>

parecen ser el dinero, superar cualquier oposición a sus caprichos (a menudo de forma cuestionable) y buscar la adulación. En 2017, Global Witness, la organización de la que soy cofundador, investigó algunos de los proyectos inmobiliarios anteriores de Trump en todo el mundo. Por ejemplo, su entonces propiedad en Panamá, el Trump Ocean Club. Global Witness concluyó en aquel momento: "El Trump Ocean Club en Panamá fue el primer acuerdo de licencia internacional de Trump y uno de los más lucrativos". Las investigaciones demostraron que una serie de personajes sospechosos compraron unidades o negociaron acuerdos en el Trump Ocean Club. Los verdaderos compradores a menudo se ocultaban tras empresas de propiedad secreta. La aparente disposición de Trump a ignorar el origen de sus fondos y las actividades con las que estaban relacionados resultó extremadamente lucrativa<sup>53, 54</sup>.

¿Sorprende acaso que una de las primeras medidas de Trump haya sido frenar la atención del Departamento de Justicia de Estados Unidos a la persecución de la corrupción?<sup>55</sup>

Mientras el caos continúa, ya podemos ver cómo los impactos negativos se extienden por todo Estados Unidos y más allá. En cuanto al clima, mucho dependerá de las reacciones de los activistas, la sociedad civil en general y líderes más progresistas de otros países. Esta resistencia debe continuar dentro de Estados Unidos. Lo que está en juego para el clima -y no olvidemos también la amenaza existencial de la pérdida de biodiversidad- es ahora tan grave que no podemos permitirnos la complacencia. Cuando pienso en Trump y sus posibles

impactos, me parece importante considerar a todos los que actualmente ostentan el poder, y eso me obliga a coincidir con la descripción que el periodista ganador del Premio Pulitzer, Chris Hedges, hace de Trump y sus aliados, por lo que incluyo esta cita<sup>56</sup>:

Los multimillonarios, fascistas cristianos, estafadores, psicópatas, imbéciles, narcisistas y desviados que han tomado el control del Congreso, la Casa Blanca y los tribunales, están devorando la maquinaria del Estado. Estas heridas auto-infijidas, características de todos los imperios tardíos, paralizarán y destruirán los tentáculos del poder. Y entonces, como un castillo de naipes, el imperio se derrumbará.

Cegados por la arrogancia, incapaces de comprender la disminución del poder del imperio, los mandarines de la Administración Trump se han refugiado en un mundo de fantasía donde los hechos duros y desagradables ya no se entrometen. Farfullan absurdos incoherentes mientras usurpan la Constitución y reemplazan la diplomacia, el multilateralismo y la política con amenazas y juramentos de lealtad. Agencias y departamentos, creados y financiados por leyes del Congreso, se están esfumando.

Esta no es una imagen agradable, pero tampoco debemos engañarnos. Recordemos que el sistema que Trump está destruyendo no estaba aportando soluciones a estos problemas a un ritmo acorde con las exigencias de la ciencia. De hecho, en general, los estaba agravando. No solo eso, sino que es ese sistema el res-

**“**Agencias y departamentos, creados y financiados por leyes del Congreso, se están esfumando.

- 
53. Global Witness. Explained: What has Donald Trump got to do with Latin American drug cartels? Noviembre 20 de 2017. Disponible en: <https://globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/explained-what-has-donald-trump-got-to-do-with-latin-american-drug-cartels/>
54. Global Witness. Report: Narco-a-Lago: Money Laundering at the Trump Ocean Club, Panama. Noviembre 20 de 2017. Disponible en: <https://globalwitness.org/en-gb/campaigns/corruption-and-money-laundering/narco-a-lago-panama/>
55. BBC. Masud, F. Trump halts prosecution of firms accused of bribery abroad. Febrero 11 de 2025. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/articles/c391ml9x878o>
56. The Chris Hedges Report. Hedges, C. The Empire self-destructs. Febrero 7 de 2025. Disponible en: <https://chrishedges.substack.com/p/the-empire-self-destructs>

ponsable en lo fundamental de llevar a Trump y su pensamiento imbécil al poder. Para ser claros, no estoy respaldando a Trump ni su enfoque; más bien, ahora debemos esforzarnos por un sistema económico global mejor y más

adecuado, basado en la buena ciencia y en la solidaridad, la equidad, la paz y la cooperación. Como activistas, esto, junto con la resistencia a los esfuerzos de Trump y sus aliados, es sin duda nuestra tarea ahora.»

## Referencias

- Anderson, Scot et al. (2017). "The America First Energy Policy of the Trump Administration". En: *Journal of Energy & Natural Resources Law*. Mayo 25. <http://dx.doi.org/10.1080/02646811.2017.1321263>, En: [https://www.hoganlovells.com/~/media/hogan-lovells/pdf/2017\\_05\\_25-the-america-first-energy-policy-of-the-trump-administration.pdf](https://www.hoganlovells.com/~/media/hogan-lovells/pdf/2017_05_25-the-america-first-energy-policy-of-the-trump-administration.pdf)
- Calverley, D. and Anderson, K. (2022). Phaseout pathways for fossil fuel production within Paris-compli-

- ant carbon budgets. Tyndall Centre, University of Manchester. Disponible en: [https://pure.manchester.ac.uk/ws/portalfiles/portal/213256008/Tyndall\\_Production\\_Phaseout\\_Report\\_final\\_text\\_3\\_.pdf](https://pure.manchester.ac.uk/ws/portalfiles/portal/213256008/Tyndall_Production_Phaseout_Report_final_text_3_.pdf)
- Global Witness (2024) "Petrolera estatal azerbaiyana triplica sus acuerdos en el año en que Bakú alberga la COP 29". 10 de noviembre de 2024. En: <https://globalwitness.org/en/campaigns/fossil-fuels/azerbaijan-state-oil-firm-trebles-deals-in-year-baku-hosts-cop29/>
- Newman, S. (2023). Orwellian night-

mares: What I learned about today's rage culture from rewriting 1984. En: The Guardian. Octubre 7. En: <https://www.theguardian.com/books/2023/oct/07/orwellian-nightmares-george-orwell-rage-culture-rewriting-1984>

Thielges, S. (2024). "The Resilience of the Biden Administration's Climate Policy". En: SWP – Stiftung Wissenschaft und Politik. 6 de Septiembre. Disponible en: <https://www.swp-berlin.org/publikation/the-resilience-of-the-biden-administrations-climate-policy>



# Territorio

Édgar Revéiz  
Darío Fajardo  
Camilo González Posso  
Jorge Iván González  
Óscar A. Alfonso R.

# Un Ministerio de Ordenamiento Territorial en Colombia

**Édgar Revéiz<sup>1</sup>**  
Presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económica sI

**E**l Acto Legislativo 03 de 2024, por el cual se fortalece la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones – Segunda Vuelta, menciona que la ley orgánica fijará las competencias a cargo de la Nación, los Departamentos, Distritos, Municipios y entidades territoriales indígenas [...] y que el Gobierno Nacional presentará ante el Congreso de la República, en el término de hasta doce meses contados a partir de la promulgación del acto legislativo, el proyecto de ley relacionado con dicha modificación.

Es necesario salirse del *business as usual* que ha tenido la política territorial en Colombia y complementarla con un sistema dinámico y adaptativo que integre la Región al desarrollo territorial y al mejoramiento del bienestar, ampliando también la posibilidad de que los otros entes territoriales reciban más recursos, los cuales deben ser manejados eficientemente y eliminando la corrupción.

La necesidad de instrumentar una Política Nacional de Ordenamiento Territorial en Colombia (PNOT)

Ha existido una falta de coherencia en las políticas territoriales que, junto con la violencia en diferentes zonas del país, han llevado a un freno en la convergencia en el bienestar de las regiones.

En Colombia, los planes nacionales de desarrollo formulados después de la Reforma Constitucional de 1968 y el primer plan de planeación por proyectos (*Planes y programas del Desarrollo 1969-1972*), así como la política

económica, social y ambiental de los diferentes gobiernos han originado algunos programas y proyectos parciales del ordenamiento territorial, sin una estrategia global del país.

El juego político (el mercado político) se focaliza en la descentralización y el manejo de las regalías (controladas en una gran parte por la clase política corrupta y por los grupos ilegales-criminales), sin incluir una concepción amplia del territorio nacional y de cada Región (Revéiz, 2023).

La visión holística del ordenamiento territorial debe partir de la definición integral dada por el artículo 101 de la Constitución Política de Colombia de 1991:

Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales (Secretaría del Senado, 2023).

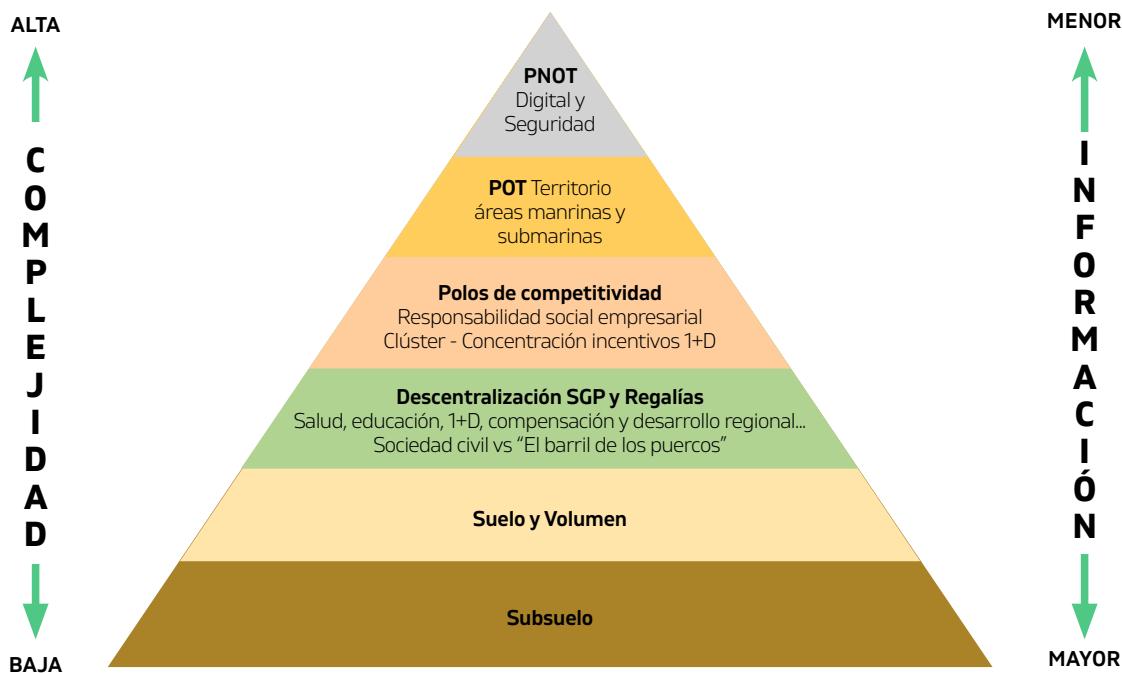
Esta organización institucional dictada por la Constitución fue una verdadera revolución en el plano territorial y del espacio, que no entendió la clase política. Hasta el momento, ningún plan ha formulado una estrategia global basada en estos elementos. En mi libro *El ordenamiento territorial en el siglo XXI. Una*

1. Con la colaboración del economista Jonnathan Barriga.

visión holística con misiones planteo desde el ángulo de la economía política que el ordenamiento territorial es un sistema que se compone de varios subsistemas interrelacionados, que son objeto de apropiación y juego

del mercado, de conflicto nacional e internacional y de planificación (Revéiz, 2023, p. 121). Lo anterior se ilustra en la pirámide metodológica y holística, que muestra los diferentes sistemas complejos adaptativos del territorio.

**GRÁFICO 1.** Niveles e interacciones del ordenamiento territorial en el siglo XXI



Fuente: Revéiz, É. (2023). El ordenamiento territorial en el siglo XXI. Una visión holística con misiones. Bogotá: ACCE. P. 124.

En cada uno de estos niveles existen diversos mecanismos de funcionamiento y de forma de regulación y uso del mercado, así como instituciones formales e informales, legales e ilegales, legítimas e ilegítimas. Es necesario comprender también los principales problemas y contenciosos que soporta cada nivel y la interdependencia entre ellos para detectar las externalidades positivas y negativas que emergen y se activan en la dinámica del sistema global. En este esquema, los niveles superiores tienen una mayor complejidad que los inferiores, mientras que estos últimos tienen mayor desarrollo efectivo de los sistemas de información que los superiores para construir e implementar la PNOT (Revéiz, 2023, pp. 123-125).

### El problema del desarrollo territorial hoy en Colombia

El principal problema en Colombia es el desequilibrio del bienestar en el territorio, que no puede ser resuelto por criterios de género, raza o identidad, como parece entenderse con la creación del Ministerio de la Igualdad y Equidad. Lo anterior, en vez de permitir una conciencia de unidad de la nación, divide el país y se aleja del concepto de ciudadanía, una categoría universal, fundamento de los sistemas liberales-democráticos.

Tras un largo conflicto de baja intensidad, Colombia hoy, al igual que Francia en la posguerra, necesita ordenar su territorio y combatir los graves desequilibrios en el país para enfrentar la superposición de crisis que se ha originado en un entorno internacional, nacional y regio-



nal caótico. La superposición e intrincación de las crisis (económica y financiera, social, ambiental –cambio climático y la desordenada urbanización–, corrupción, guerra contra las drogas, violación de los derechos humanos...) y de transiciones inciertas (sanitaria, educativa y de CTI, energética y baja complejidad del sector externo...) afectan diferencialmente las regiones y el territorio (Revéiz, 2023, p. 27).

Al comparar el desarrollo institucional de los instrumentos de intervención en el territorio en Francia y en Colombia, he destacado varios sesgos de gran importancia (Revéiz, 2023, pp. 188-195):

- ▶ En cuanto a la capacidad de planificar y coordinar las actividades en el territorio y entre los territorios:

En Francia, existen dos leyes orientadoras del ordenamiento territorial, la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire* (1995) y la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire* (1999). También se creó un organismo transversal (DATAR),<sup>2</sup> dependiente directamente del Primer Ministro y con categoría de superministerio, para coordinar en el territorio las actividades, programas y proyectos de los ministerios y de todas las agencias territoriales. La DATAR fue reemplazada en 2014 por el *Commissariat général à l'Égalité des territoires* (CGET) y la *Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances* (ACSE).

2. Siglas de *Délégation Interministérielle à l'aménagement du Territoire et à l'attractivité régionale*.

- ▶ En Colombia, no existe un organismo transversal como la DATAR con las funciones y capacidades de coordinación en el territorio de las actividades de los ministerios, las agencias y los entes territoriales. Mientras que el sistema institucional francés se focaliza en la planificación y coordinación en el territorio, en Colombia se ha priorizado la descentralización y la “distribución” de los recursos con criterios clientelistas, alto nivel de ineficiencia y corrupción.
- ▶ En cuanto a la capacidad de orientar la ocupación del suelo y de crear zonas de discriminación positiva o negativa:  
En Francia, se han creado diversos instrumentos con el propósito de definir la ocupación del suelo con políticas de discriminación positiva o negativa del manejo de la tierra dentro de las ciudades o para la expansión de los perímetros urbanos.  
En Colombia ha sido muy difícil y políticamente costoso realizar estrategias de densificación de las ciudades y de renovación de los centros urbanos, lo que se puede constatar en las principales ciudades. Tampoco existe una estrategia nacional que evalúe la conveniencia de crear en las siete u ocho grandes regiones grandes programas de clúster (Estados Unidos), polos de competitividad (Francia) o Zonas Económicas Especiales (China).
- ▶ En cuanto a la capacidad de potenciar la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) en el territorio:  
En Francia, la CTI se ha desarrollado en gran medida por la adopción de incentivos y la promoción de zonas de innovación y realizaciones científicas y técnicas, utilizadas para el desarrollo de los polos de competitividad, mediante el trabajo sinérgico del Estado, las empresas privadas, los centros de investigación y tecnología regionales y los entes territoriales.

En Colombia, no se han realizado esfuerzos sistemáticos para llevar la CTI a los territorios ni se ha fomentado el desarrollo regional de polos de competitividad.

- ▶ En cuanto a la capacidad de fomentar los pactos urbanos:

En Francia, la visión del ordenamiento territorial se instrumenta en los territorios principalmente con los polos de competitividad y los contratos Estado-regiones, creados para co-financiar programas de acción plurianuales que sobrepasan los períodos gubernamentales, destinados a favorecer el ordenamiento y el desarrollo de cada región. En Colombia, no se evidencia con claridad un sistema institucional de pactos Estados, regiones, departamentos, distritos o, en general, los entes territoriales que debería crearse para facilitar las acciones conjuntas. El marco institucional formal de las asociaciones de municipios y departamentos no tiene suficientes incentivos para su potenciación<sup>3</sup>.

- ▶ En cuanto a la capacidad de manejar los riesgos del territorio y la reparación ambiental:

En Francia, la protección de los parques nacionales naturales, del litoral y la montaña, la fauna y la flora está incluida en el ordenamiento territorial y en las leyes orientadoras. El principio de precaución se convirtió en norma constitucional.

En Colombia, aunque se ha avanzado en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), continúa creciendo la deforestación, en especial en el Amazonas.

**“** En Colombia ha sido muy difícil y políticamente costoso realizar estrategias de densificación de las ciudades.

3. Óscar Alfonso definió en forma precisa la jerarquía urbana colombiana en la cual se contemplan seis categorías de municipios clasificados por aquellos incluidos en zonas metropolitanas, otras capitales departamentales y el resto del país. Destaca que la Ley 617 del 2000 estableció las reglas para la creación de un municipio (mínimo 14 000 habitantes e ingresos corrientes de 5000 salarios mínimos legales), de los cuales 589 en donde reside el 9,1% de la población no cumplen esta regla y deberían ser parte de una jurisdicción municipal de tamaño mayor. Y que el 87% sucumben a la incapacidad de generar ingresos mínimos para libre destinación (Alfonso Roa, 2014, p. 119).

## Las transferencias a las entidades territoriales y la Región como ente territorial

En el análisis de la descentralización se requiere estudiar el acoplamiento entre la planificación nacional, la inversión pública y el ordenamiento del territorio.

La misión de descentralización creada por el Decreto 1665 de 2021, a partir del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) y la Ley 1962 de 2019 (ley de Regiones), tiene un enfoque procedural y se concentró principalmente en definir un porcentaje mínimo que debe asignarse a las entidades territoriales de los

ingresos corrientes de la Nación, estimado en 30,5%. Se ha dado prioridad al cálculo de este mínimo sin realizar un estudio profundo de las competencias y los recursos del poder central hacia municipios, departamentos y entes territoriales (Revéiz, 2024).

La ley de transferencias ha sido insuficiente para resolver los problemas de desarrollo económico, social y ambiental de las regiones. Tal como ha sido planteada, en el

sentido de dar recursos adicionales a departamentos y municipios, no soluciona los problemas del crecimiento y desarrollo regional y bienestar con sostenibilidad y puede potenciar la corrupción en algunas zonas.

Recientemente, en la discusión del proyecto del Acto Legislativo 03 de 2024, que modifica los artículos 356 y 357 de la Constitución, se planteó que durante los siguientes diez años se incrementaran las transferencias a los municipios, distritos y departamentos. Inicialmente se propuso un crecimiento del 23,8% al 46,5% de los ingresos corrientes de la Nación, lo que alertó al Ministerio de Hacienda, el DNP y el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) por un posible debilitamiento de las finanzas del gobierno central. Lo anterior ocurrió debido a la falta de análisis holístico de las competencias que asumen los municipios,

distritos y departamentos y las nuevas que podría asignarle la Nación por dicho aumento.

En el sexto de los ocho debates sobre el Sistema General de Participaciones, que tuvo lugar el 29 de octubre de 2024, la plenaria aceptó un porcentaje más realista de 39,5% en los próximos doce años, acorde con las advertencias de diferentes instituciones (ANIF, Fedesarrollo, Corficolombiana, Asobancaria, la CARF, el DNP y el Ministerio de Hacienda). Se estableció que la expedición de este acto legislativo será aplicada cuando se defina una ley de competencias entre la Nación, los departamentos y municipios durante 2025.

Lastimosamente, no se integra a la Región como entidad territorial en la organización territorial del Estado y en la estrategia de crecimiento y desarrollo. En Francia, por ejemplo, desde la ley del 2 de marzo de 1982, la región accedió al rango de entidad (*collectivité*) territorial, con una definición clara de las competencias. La Región tiene un sistema de gobierno que une el poder nacional con el local, con un Prefecto nombrado por el Primer Ministro y aprobado por el Presidente. El Prefecto supervisa las políticas estatales en la Región y para esta se define un Plan (Esquema) Regional de Desarrollo Económico con el fin de orientar el desarrollo, la innovación y la competitividad. En el Plan de Desarrollo Regional se prioriza en el caso francés la creación de empleo, la formación profesional, el reciclaje, la gestión del agua, la movilidad y la digitalización (Revéiz, 2024).

En Colombia, la Región podría asumir funciones que hoy tiene la Nación y recibir una fracción del aumento establecido de los recursos. Partiendo de la conclusión de la Misión de Descentralización de aumentar los derechos de las transferencias de 23,6% a 30,5%, queda un margen de nueve puntos porcentuales con respecto al 39,5% definido en el Acto Legislativo, que sugiero se dedique a fortalecer las Regiones. Entre las posibles competencias de la Región, resaltamos las siguientes (Revéiz, 2024):

- Manejo y conservación del medio ambiente en el territorio de la Región.

**“** En Colombia, la Región podría asumir funciones que hoy tiene la Nación y recibir una fracción del aumento establecido de los recursos.

- ▶ Implementación de un Sistema Nacional de Polos de Competitividad del orden Regional, nacional e internacional en las siete u ocho regiones de Colombia, basados en la cooperación entre el Estado, el sector privado, los centros tecnológicos, las universidades regionales y los entes territoriales.
- ▶ Organización integral de la movilidad urbana (y marítima en las zonas costeras) y de la priorización y ejecución de las vías terciarias.
- ▶ Creación de sistemas regionales de educación superior y de investigación científica e innovación tecnológica.
- ▶ Elaboración del Plan Regional de preventión y gestión de desechos.
- ▶ Definición de zonas francas de salud, para gozar de las ventajas competitivas que ya tiene la venta internacional de servicios de salud de algunas ciudades colombianas visitadas por extranjeros.
- ▶ Potenciación de políticas de renovación urbana y mejoramiento del hábitat en las ciudades y en las zonas rurales, en relación con la movilidad urbana.
- ▶ Promoción y creación de actividades turísticas que aprovechen el patrimonio natural y cultural, la preservación de la identidad regional y la conservación de las lenguas indígenas.
- ▶ Apoyo en la consolidación de los procesos de paz.

La transferencia de recursos a las Regiones permitiría fortalecer la economía regional y el crecimiento económico nacional, en especial si se asignara la nueva competencia relacionada con el Sistema **T57**

Nacional de Polos de Competitividad. Desafortunadamente, no se ha contemplado la idea de transferir a las Regiones como entidades territoriales. Incrementar las transferencias del SGP hasta 39,5% de los ingresos corrientes de la Nación a los municipios, distritos y departamentos sería hacer lo mismo con más dinero, en ausencia de medidas y políticas claras para combatir la corrupción y la inefficiencia de muchos entes territoriales (Revéiz, 2024).

## **El Ministerio de Ordenamiento Territorial**

Para lograr la elaboración y ejecución de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) en el siglo XXI, se requiere el reagrupamiento, coordinación y modernización de instituciones que ya existen en el orden nacional, sin crear nueva burocracia, bajo el liderazgo de un organismo de coordinación transversal de las acciones públicas y privadas en el territorio, el Ministerio de Ordenamiento Territorial. El desarrollo integral de los territorios, es decir las siete u ocho grandes regiones colombianas, debe dar priorización a las costas pacífica y atlántica y formulando estrategias originales para las otras Regiones.

La política de descentralización y la ley de transferencias deben ser cobijadas por un Ministerio de Ordenamiento Territorial, que debería reemplazar al Ministerio de la Igualdad y Equidad, declarado inexistente por la Corte Constitucional por la falta del análisis del impacto fiscal de su creación y cuyo funcionamiento finalizaría en 2026 (Pinto Duitama, 2024).

El Ministerio de Ordenamiento Territorial se debería encargar de la sinergia de las estrategias y políticas de tipo nacional, regional y sectorial con aquellas de los entes territoriales (RAP, los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas y afrodescendientes...) y en los subsistemas interrelacionados (el subsuelo, suelo, descentralización - Sistema General de Participaciones, polos de competitividad, territorio continental, áreas marinas y submarinas, mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa...).

La organización institucional para definir las funciones transversales del Ministerio debe incluir al menos cuatro direcciones (Revéiz, 2023, p. 414):

**“ La transferencia de recursos a las Regiones permitiría fortalecer la economía regional y el crecimiento económico nacional.**

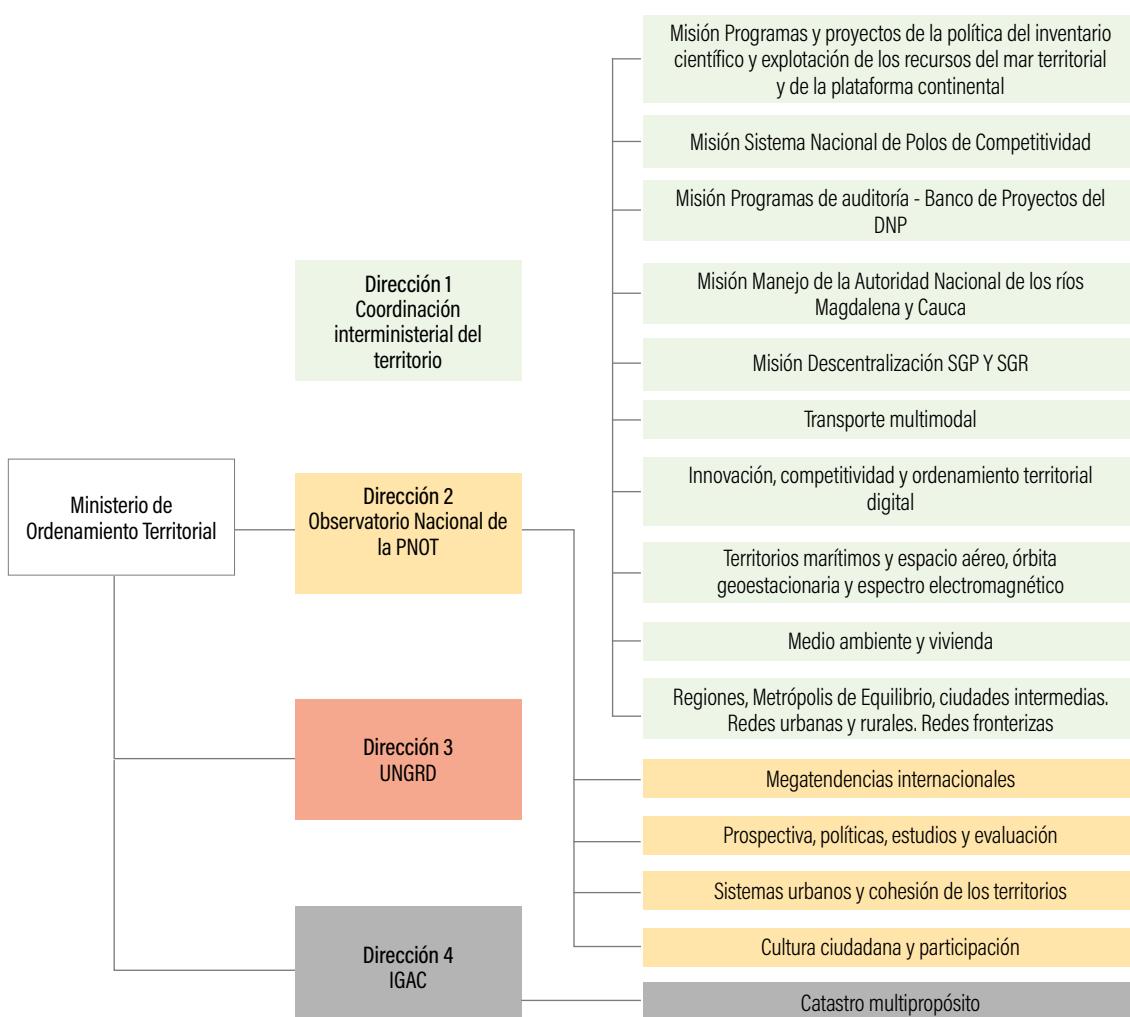
- A. *Coordinación interministerial para la gobernanza y el manejo del territorio*, en el sentido amplio del artículo 101 de la Constitución de 1991. También incluye la gestión de misiones, como son:

  - Eliminar la corrupción en el Banco de Proyectos del DNP para el 2030;
  - Crear un Sistema Nacional de Polos Regionales, Nacionales e Internacionales de Competitividad;
  - Instituir una autoridad nacional de los ríos Magdalena y Cauca para recuperarlos, proteger las ciudades y poblaciones afectadas por el cambio climático y reubicar poblaciones en zonas de riesgo;

- Dar el salto de la estrategia de persecución de narcotraficantes en los mares de Colombia a la política de creación de valor científico y económico (Cousteau) en los océanos Atlántico y Pacífico, como desarrollo de la Política Nacional de los Océanos y los Espacios Costeros (PNOEC);
  - Fortalecer la regionalización en términos de planificación del desarrollo de las grandes regiones colombianas y que la política de descentralización esté al servicio de ella.

- B. *Observatorio Nacional de la PNOT y los observatorios de las RAP*, con el fin de dar

**GRÁFICO 2.** Direcciones de la propuesta de creación del Ministerio de Ordenamiento Territorial



**Fuente:** Revéz, É. (2023). *El ordenamiento territorial en el siglo XXI. Una visión holística con misiones*. Bogotá: ACCE. P. 415.

seguimiento a las políticas territoriales y ambientales a nivel urbano y rural, la evaluación de la PNOT y del desempeño en relación con los POT del Distrito Capital y los distritos, los departamentos, los municipios y los territorios indígenas.

C. *Gestión del cambio climático*, en la que la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (UNGRD), tan golpeada por la corrupción, se reestructuraría y fortalecería bajo la tutela del Ministerio del Ordenamiento Territorial.

D. *Consolidación e instrumentación del catastro multipropósito*, con el fortalecimiento y la adhesión del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en la búsqueda de la eficiencia y equidad tributaria entre el campo y la ciudad, entre grupos sociales y la base de la legitimidad de las políticas públicas. Existiría una complementariedad entre el

Marco Fiscal de Mediano Plazo y un Marco Territorial de Mediano Plazo que crearía el Ministerio de Ordenamiento Territorial. El Marco Territorial de Mediano Plazo propuesto consiste en que el Gobierno nacional presente anualmente al país, a la opinión pública y a la Academia, a las comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes el desempeño del desarrollo territorial de los últimos tres años, así como la proyección de la calidad de vida de las ocho RAP para los próximos años, habida cuenta de las vigencias fiscales territoriales y los grandes proyectos de desarrollo nacional y regional en ejecución.

La política fiscal de Colombia, la elaboración y ejecución del presupuesto nacional hace necesaria la concordancia y la sinergia entre el Marco Territorial de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Revéiz, 2023, p. 416).

## Referencias

Alfonso Roa, O. A. (2014). *Los desequilibrios territoriales en Colombia: estudios sobre el sistema de ciudades y el poli-metropolitano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Pinto Duitama, K. (2024). Ministerio de la Igualdad tendrá que dejar de existir en 2026 por decisión de la Corte. Diario *La República*. Mayo 8. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/corte-constitucional-tumbo-la-creacion-del-ministerio-de-la-igualdad-por-vicios-de-tramite-en-el-congreso-3857386>

larepublica.co/economia/corte-constitucional-tumbo-la-creacion-del-ministerio-de-la-igualdad-por-vicios-de-tramite-en-el-congreso-3857386

Revéiz, É. (2023). *El ordenamiento territorial en el siglo XXI. Una visión holística con misiones*. Bogotá: ACCE.

Revéiz, É. (2024). “El ordenamiento territorial, la descentralización y las finanzas territoriales: una revisión de la bibliografía y análisis

de la discusión del Acto Legislativo que reformó el Sistema General de Participaciones”. Comentario realizado en la sesión solemne de ascenso como miembro de número de Carlos Rodado Noriega.

Secretaría del Senado (2023). Constitución Política de 1991. Art. 101. Recuperado de: [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr003.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr003.html)



# El sector agropecuario durante el gobierno del Cambio<sup>1</sup>

**Darío Fajardo**  
Profesor Titular  
Universidad  
Externado de  
Colombia

El Gobierno en curso propuso dar cumplimiento al Acuerdo de Paz de 2016 con énfasis en el Punto 1, el tema agrario. Expresa el reconocimiento de las estrechas relaciones entre esta problemática, en especial el acceso y uso de la tierra y los conflictos sociales y armados. El eje de este Punto es la Ley 160 de 1994, construida en torno al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo. A su vez, el decreto 1406 de 2023 ha permitido coordinar actividades entre entidades dispersas, previamente fragmentadas y marchitadas para el campesino, el indígena

y el afro, de quienes habían sido alejadas su misionalidad, normas y reglamentos.

Su recuperación proporciona nuevo significado a los subsistemas: 1, de tierras; 2, de zonas de reservas y otras territorialidades campesinas; 3, encargado de la solución de conflictos socioambientales; 4, de los servicios básicos de salud, educación, vivienda y la construcción y mantenimiento de la infraestructura; 5, de impulsar la investigación, asistencia técnica, capacitación, generación y transferencia de tecnología; 6, del estímulo a la economía campesina, familiar, comunitaria

1. Este escrito recoge los documentos elaborados por la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Martha Carvajalino, así como por sus asesores Héctor Mondragón y Johana Silva.

y étnica, y adicionalmente ya se cuenta con la Mesa Nacional de Agricultura Campesina, Familiar, Comunitaria y Étnica; 7, el encargado de atender los problemas generados por los diseños del crédito en los últimos años para estas economías. Por último, el subsistema 8 se encargará de la delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas, de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y rom.

El acceso al gobierno hizo posible recuperar la capacidad productiva, con la cual se ha acercado al equilibrio de su balanza comercial y se ha comenzado a superar la recesión en la que previamente estuvo sumido el país, gracias al impulso proporcionado al sector primario. Según el DANE, el valor agregado de la producción agropecuaria del primer trimestre de 2024 aumentó 5,5 % comparado con el del año anterior. Entre enero-mayo de 2024, las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales presentaron aumentos del 7,6 % en valor y del 23,7 % en volumen en comparación con los mismos meses del año anterior, en tanto que las importaciones agropecuarias y de alimentos disminuyeron en 11,6 % en el primer semestre de 2024.

El incremento de la producción en 2024 no se tradujo en un crecimiento del ingreso de los hogares campesinos debido, en primer lugar, a problemas de carácter estructural, como son la concentración de la propiedad y del crédito, así como a los márgenes de intermediación comercial impuestos por las empresas procesadoras. En segundo lugar, el aumento de la producción ha beneficiado a la gran agricultura, sin efectos positivos en el empleo rural y campesino. El café, que concentra la mayor cantidad de familias campesinas (540 mil), registró una situación de crisis por la baja de precios y el alza de costos de producción, habiendo tenido una caída del 3,6% en el valor agregado en 2024 con respecto al registro de 2023.

## Tierras

Este gobierno se ha empeñado en transitar por el camino más conducente para la democratización de la tierra en los últimos cincuen-

ta años. En 2024, se conmemoró la fecha en la que, mediante un pacto de la clase dominante se sometieron los esfuerzos redistributivos y de modernización. Debería ser entonces, bajo el mandato del primer gobierno de izquierda, cuando se celebrara la decisión de reformar la inequitativa estructura de la tierra en Colombia, modernizar las relaciones agrarias hacia la justicia social y, a diferencia de los intentos liberales, proteger las dimensiones sociales, económicas, culturales y ambientales de los campesinos olvidados, construir sistemas agroalimentarios sostenibles y ordenar la producción agropecuaria en consonancia con las crisis que se vierten sobre el conjunto de la humanidad.

En este sentido, el liderazgo de la política del gobierno es un eje crucial en el éxito de la apuesta para el 2024 y para el resto del mandato del gobierno, pero es fundamental para dejar cimientos sólidos e inamovibles de la transformación.

En este gobierno el viceministerio de Desarrollo Rural ha liderado la reactivación del Sistema Nacional de Reforma Agraria como mecanismo de planeación obligatorio para la reforma agraria y la reforma rural integral recuperando, de la mano con el equipo de paz, el liderazgo estratégico de los Planes Nacionales Sectoriales; avanzamos en la conformación de los comités de reforma agraria y la movilización de las asambleas campesinas, la Convención Nacional Campesina y la estructuración de la comisión mixta de concertación, la priorización de los núcleos de intervención prioritaria de la reforma agraria y la apuesta estratégica de estabilización de territorios campesinos en el arco amazónico hacia un cierre efectivo de la frontera agrícola y la gobernanza contra la deforestación de la Amazonía.

Desarrollamos el acuerdo con Fedegan y lo llevamos a una ambiciosa apuesta de transformación de la ganadería extensiva de la mano con la democratización de la tierra en las zo-

**“** El incremento de la producción en 2024 no se tradujo en un crecimiento del ingreso de los hogares campesinos.

nas de más alta concentración de la tenencia en el país, definiendo además lo núcleos de intervención prioritaria para la reforma agraria. Construimos en el país las condiciones de política para posicionar la redistribución de la tierra como elemento esencial en el desarrollo rural, hacer frente al cambio climático y construir democracia y gobernanza para la Paz.

Acompañamos el desarrollo de la política de Sustitución de cultivos poniendo en el centro de su concepción el desarrollo rural. Desarrollamos la ruta para las áreas protección especial para la producción de alimentos

como determinantes del ordenamiento, avanzamos en la construcción de las apuestas normativas para el reconocimiento de los territorios agroalimentarios y juntamos las voces de los pescadores en el marco del reconocimiento de los territorios acuáticos agroalimentarios.

En el centro de este proceso se encuentra como eje indispensable la política de administración de tierras, el *ordenamiento social de la propiedad rural*. Esto implica

que la política relacionada con los procesos agrarios, la administración y adjudicación de baldíos, la administración y adjudicación de bienes fiscales, la adquisición de tierras y el procedimiento para garantizar otras fuentes en el Fondo Nacional de Tierras, así como la carga de formalizar la propiedad privada, tengan plena sintonía con la política redistributiva. El reto no es el marco normativo sino la decisión de implementar los mecanismos e instrumentos que el régimen agrario ha previsto para cumplir los fines y objetivos que están consignados en la ley 160 de 1994, destarbar las dificultades institucionales para la implementación del acuerdo y ubicar la apuesta estratégica que ello demanda.

Para estos efectos se han formulado los siguientes lineamientos de política, que buscan orientar, priorizar y coordinar su ejecución así:

**“Construimos en el país las condiciones de política para posicionar la redistribución de la tierra.”**

#### ANT

- ▶ 20/06/2023. Lineamientos para la asignación y distribución de los recursos de la ANT, Vigencia 2024.
- ▶ 23/06/2023. *Núcleos territoriales identificados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR en el marco de las competencias legales otorgadas por el numeral 5 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.*
- ▶ 24/07/2023. Lineamientos para la *identificación, priorización y compra de predios* para la Reforma Rural Integral e intervención en los núcleos territoriales de intervención prioritaria.
- ▶ 14/08/2023. Priorización de *procedimientos especiales agrarios de recuperación de baldíos y extinción del dominio* por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- ▶ 13/10/2023. Lineamientos sobre los *procedimientos vigentes para la adquisición de tierras*.

#### ADR

- ▶ 15/08/2023. Socialización de la *estrategia de Ganadería Sostenible* para la Reforma Agraria.
- ▶ 11/09/2023. Lineamientos sobre *priorización de Zonas de Reserva Campesina ZRC* (y otras territorialidades) en la Amazonía para un Programa Nacional Estabilización, cierre de la frontera agrícola y la conservación de los ecosistemas estratégicos de Colombia.
- ▶ 20/10/2023. Remisión de la Guía para la *conformación y funcionamiento de los Comités locales de Reforma Agraria* y solicitud de información.

#### ANT, ADR, URT

- ▶ 22/09/2023. Estrategia de *articulación interinstitucional* del sector Agrario y Desarrollo Rural, y acciones de *movilización rural*.

Estos lineamientos están enmarcados en el decreto 1406 de 2023 que Reglamente el Sistema Nacional de Reforma Agraria y el decreto 1623 que modifica el 1071 de 2015,

crea el programa especial de dotación de tierras para la producción de alimentos y establece normas dirigidas a facilitar la intervención de la ADR en las apuestas de la reforma agraria.

Durante este gobierno las tierras adquiridas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) han alcanzado 88 mil hectáreas, 30 mil de las cuales, (34,8%), han sido para campesinos y el resto, 65,2%, para comunidades indígenas y afrocolombianas, superficies que se añaden a la recuperación de baldíos indebidamente apropiados. En dos años esta acción cubre 61 mil hectáreas, para convertirse en una fuente del Fondo de Tierras para la reforma agraria; a ellas se agrega la extinción de dominio de predios incultos, aportante de otras 11 mil hectáreas, a lo cual se añade lo que proporcionaría el cumplimiento de la sentencia SU288 de 2022 de la Corte Constitucional, medida que ordenó recuperar extensiones de tierra que exceden la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país. En cuanto a la formalización del millón 100 mil hectáreas iniciadas desde 2017, 816 mil corresponden al período actual de gobierno, 573 mil para indígenas, 194 mil para campesinos, 39 mil para afrocolombianos y 10 mil para víctimas del conflicto.

Durante los cuatro años de gobierno de Duque se compraron apenas 13 mil hectáreas. El incremento ha sido notorio, pero se encuentra demasiado lejos de la meta que se fijó inicialmente el gobierno para avanzar en la reforma rural integral. La ley 160 de 1994 en su versión original habría permitido comprar mucha más tierra pues el año en que INCORA-INCODER compró más tierra fue 1996 con 100 mil hectáreas.

La Unidad de Restitución de Tierras URT pasó de negar el 65% de las solicitudes de restitución en los gobiernos anteriores a negar sólo el 38% y aceptar el 62%. La actual administración eliminó los vetos a la restitución en zonas mineras, petroleras, de obras de infraestructura y reservas forestales. El 50% de las tierras inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se hizo durante el actual gobierno, de las cuales

5'614.686 corresponden a pueblos étnicos y 77.534 están inscritas en ruta individual.

La adquisición de tierras no es la única fuente de una reforma agraria. Durante sus 42 años de existencia el INCORA compró 1 millón 200 mil hectáreas, expropió 71 mil y extinguío el dominio en 4 millones 700 mil hectáreas, a las que se deben agregar 432 mil de baldíos recuperados por la nación. Representan un salto frente a la inacción y marchitamiento de la ANT durante el gobierno anterior, si bien resultan minúsculas frente a la obligación del estado colombiano de cumplir el punto uno del acuerdo de paz de 2016. Es por eso que el presidente Petro ha planteado ante las Naciones Unidas la necesidad de un nuevo *fast track*, uno de cuyos objetivos sería la compra administrativa exprés de la tierra para reforma agraria.

En cuanto a la “reforma rural integral”, la declaración del presidente significa ratificar que el Decreto Ley 902 de 2017, lejos de facilitar el cumplimiento del acuerdo de paz, es un obstáculo. Al establecer el Plan de Desarrollo vigente se perdió la oportunidad para modificar la estructura de la ANT y abrir paso a las compras directas para campesinos realizadas por la entidad, sin que se tuvieran que establecer programas especiales, como el que creó el decreto 1623 de 2023.

La ley del Plan de Desarrollo estableció las Áreas de Protección para la Producción Alimentos, reconociendo el papel del territorio y los suelos de calidad agrícola para la alimentación de los colombianos. Esta Ley impulsó el establecimiento de nuevas Zonas de Reserva Campesina (ZRC), configuradas como determinantes de los planes de ordenamiento territorial municipal, con lo cual las colocó dentro del reconocimiento que el acto legislativo No.1 de 2023 hizo de las formas de territorialidad campesina. En 28 años de vigencia de la ley 160 de 1994 se habían constituido solamente siete reservas campesinas, pero durante el actual gobierno se han establecido otras siete y

**“ Durante este gobierno las tierras adquiridas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) han alcanzado 88.000 hectáreas.**

en la vigencia actual se encuentran en constitución otras nueve de las treinta que están en trámite. Con esta decisión se da cumplimiento al acto legislativo No.1 de 2023, se procede al reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de derechos y se ratifica por parte del Estado la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.

La ley determina que en cada una de estas zonas debe establecerse un límite máximo de extensión de tierra que una persona puede tener en propiedad, por encima del cual deben adquirirse los excedentes para redistribuir-

se entre los campesinos sin tierra. No se ha cumplido la medida de adquirir las tierras que superen los límites máximos de extensión y solamente en la primera ZRC se ejecutaron acciones de reforma agraria en los primeros meses posteriores a su constitución. Inclusive en una de las zonas se produjo, como resultado del conflicto armado y el desplazamiento forzado, un fuerte proceso de concentración de propiedad, que es necesario revertir.

La ley 2294 de 2023 reconoció a los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) como forma de territorialidad campesina, sobre los cuales el gobierno ya expidió el decreto 780 de 2024 que reglamenta su constitución, consolidación y eventual ampliación y que determina que son áreas prioritarias para el acceso del campesinado a los derechos, programas y proyectos derivados de la implementación de la Reforma Rural Integral.

Para la alimentación de los colombianos y la economía nacional el aprovechamiento sustentable de sus recursos pesqueros y en particular el fomento de la pesca artesanal y la acuicultura tienen carácter estratégico. El reconocimiento de la territorialidad de los pescadores artesanales y campesinos pescadores-agricultores se concretará en el decreto que reglamentará los ecosistemas acuáticos

agroalimentarios. La ley 2294 de 2023 reconoció estos ecosistemas en reglamentación con las organizaciones de pescadores y otras formas de territorialidad. La resolución 1972 de 2023 protegió los derechos y soberanía del pueblo raizal, los pescadores artesanales residentes del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

La lentitud de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) es un obstáculo para democratizar el acceso a la tierra. Esta entidad precisa de modificaciones en su estructura, ya que su capacidad para adquirir y entregar tierras a campesinos fue destruida, lo cual llevó a que entre 2005 y 2022 en varias regiones se multiplicaran las ocupaciones de grandes haciendas, especialmente en Cesar y Cauca. Adicionalmente, el artículo 31 de la ley 160 de 1991 fue recortado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007, Plan de Desarrollo del segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez. El cambio más grave fue la eliminación de la posibilidad de adquirir directamente tierra para campesinas o campesinos sin tierra, excepto para beneficiar a personas respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras.

El gobierno actual ha continuado, ampliado y profundizado los programas de las mujeres rurales, a la vez que el Plan de desarrollo ha establecido un programa de compra de tierras para ellas. En los programas de formalización las mujeres son el 52% de las beneficiarias, en los proyectos integrales de desarrollo PIDAR el 48%, pero en los de crédito apenas el 38% y en los de extensión menos del 20%. Están en construcción los programas para los jóvenes rurales, que no solamente le competen al sector de Agricultura y producción, sino a los de educación, vivienda y tecnologías de comunicación.

## Producción

En el transcurso de enero a mayo de 2024 las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales presentaron aumentos del 7,6% en valor y del 23,7% en volumen en comparación con los mismos meses del año anterior. Las importaciones agropecuarias y de

**“ La lentitud de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) es un obstáculo para democratizar el acceso a la tierra.**

alimentos disminuyeron 11,6%. Estos logros ocurrieron en medio de una fuerte sequía, que el gobierno nacional atendió con medidas eficaces. A pesar de la importante reducción de la pobreza monetaria en zonas rurales en 2023 (41,2%) con respecto a 2022 (45,9%), según las Cuentas Nacionales Trimestrales por Sector Institucional, este incremento de producción en 2024 no se reflejó en un crecimiento del ingreso de las familias vinculadas en las actividades agropecuarias.

El resultado negativo para muchas familias en 2024 se debió, en primer lugar, a factores estructurales relativos a la concentración de la propiedad, del crédito y al margen de intermediación comercial e imposiciones de empresas procesadoras, tal y como ocurre con la leche. En segundo lugar, el aumento de la producción ha ocurrido simultáneamente con un aumento del desempleo rural y campesino: del 8,3% en mayo de 2023 al 8,9% en mayo de 2024, período durante el cual se perdieron 21 mil empleos agropecuarios; la población desempleada aumentó en los pequeños municipios del país (4%) y en el área rural (3%), lo cual indica cómo los ingresos se han concentrado más en la agricultura empresarial. En tercer lugar, el café, que concentra la mayor cantidad de familias campesinas (540 mil), registró una situación de crisis por la baja de precios y alza de costos de producción y tuvo una caída del 3,6% en el valor agregado en 2024 con respecto al registro de 2023.

En cuarto lugar, la destrucción durante los años 90 de toda institucionalidad que permitiera incidir en la estabilización de los precios hizo que el aumento de la oferta causara caídas graves de precios de productos como la cebolla y la yuca. En lo que al café se refiere, a partir de la Asamblea Cafetera el 3 de abril de 2024, se activó el Fondo de Estabilización de Precios del Café. Así, las familias que dependen del cultivo del grano tendrán una compensación progresiva del 80%, diferenciada de acuerdo con las características socioeconómicas de los caficultores.

El Plan Nacional de Desarrollo estableció Áreas de Protección para la producción de alimentos, de las cuales se han constituido 18, la

primera en la Guajira y dos están en estudio en la sabana de Bogotá.

### **Comercialización y crédito**

Para contrarrestar los efectos de la intermediación y del aumento de la oferta, el gobierno ha activado la ley de compras públicas, vigente desde hace 4 años, pero poco aplicada. Así, además de incrementar las compras a la agricultura campesina comunitaria y étnica que ya se realiza localmente para los programas de alimentación escolar PAE, para tratar de responder a la oferta campesina de leche, con la colaboración con entidades como el ICBF, las Fuerzas Armadas y las cárceles, se está impulsando la adquisición de leche higienizada, quesos, yogur y otros derivados lácteos de origen nacional.

Para los promotores de la doctrina neoliberal fue fácil destruir el IDEMA, pero es una tarea difícil, compleja y central para el gobierno actual construir un sistema de mercadeo y abastecimiento de alimentos. Un factor que explica el crecimiento del sector agropecuario es, sin lugar a duda, el crédito. Así, desde agosto de 2022 Finagro ha desembolsado 54 billones de pesos para créditos agropecuarios, de los cuales más de 15 billones han sido para producción de alimentos. En marzo de 2024 se habilitaron 382 mil millones de pesos, para que 200 mil pequeños productores campesinos, mujeres y jóvenes puedan acceder a créditos, con tasas de hasta el 4% y 5% efectivo anual, con el fin de comenzar a democratizar el crédito.

La resolución 03 del 4 de junio de 2024 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario establece mejores condiciones de crédito para los esquemas integradores verticales de las cadenas productivas conformados totalmente por "pequeños productores". Esto incluye articulaciones de las economías campesinas, comunitarias y étnicas que integren la transformación y comercialización de la pro-

**“** El Plan Nacional de Desarrollo estableció Áreas de Protección para la producción de alimentos, de las cuales se han constituido 18.

ducción. Sin embargo, esta resolución aun no zanja el problema de las altas tasas de interés para la mayoría de los pequeños productores de bajos ingresos. La barrera de la tasa de interés sigue dejando por fuera a gran número de campesinos, indígenas y afrocolombianos.

### **Organización campesina**

En 2023 se realizó la Convención Nacional Campesina, en la cual el campesinado hizo énfasis en la necesidad del cuidado de los ecosistemas y la biodiversidad para seguir adelante con Reforma Agraria, resultados presentados en la Convención de Naciones

Unidas sobre el Cambio Climático (COP16). A finales de agosto de 2024 se realizó en Fusagasugá una Cumbre de organizaciones campesinas, cumplida a través de 29 mesas temáticas centradas en sus demandas económicas, políticas y ambientales.

El programa CampeSENA, que recupera las buenas experiencias del programa de formación campesina CAPACCA que funcionó entre 1984 y 1992, está avanzando en promover el reconocimiento de

la labor del campesinado, fortalecer su economía y facilitar el acceso de esta población a los diferentes programas y servicios. Está alcanzando especialmente a los jóvenes. Deberá definirse la política nacional de Agroecología, construida con las comunidades interesadas. Además, la ADR trabaja en la formación de promotores y "extensionistas" campesinos con enfoque agroecológico.

Más allá de cada uno de los aspectos de la situación coyuntural del sector agropecuario, debe tenerse en cuenta que ha ocurrido un cambio constitucional y legal trascendental a raíz de la aprobación del Acto legislativo 1 de 2023 el cual reconoce al campesinado como sujeto de derecho y especial protección, así como su particular relación con la tierra basada en sus formas de territorialidad campesina y la soberanía alimentaria. Es un cambio

que permite realizar el Mandato Agrario de abril de 2003, aprobado por las organizaciones campesinas e indígenas y del Proceso de Comunidades negras.

Este cambio se expresó también en el Plan de Desarrollo, para cuyo cumplimiento estableció la Comisión Mixta Nacional para el Campesinado, organismo de concertación nacional cuyo funcionamiento es indispensable para el reconocimiento del sujeto campesino. Hay que recordar que el artículo 103 de la Constitución ordena al estado contribuir "a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan".

La ley 160 de 1994 estableció el Fondo de Organización y Capacitación Campesina, eliminado por los mismos gobiernos que estancaron la reforma agraria. El Comité Ejecutivo de este Fondo acaba de ser reactivado por el Ministerio de Agricultura que ha solicitado la apropiación presupuestal para su funcionamiento en la vigencia de 2025. Las organizaciones han reivindicado que Colombia apruebe y ratifique el Convenio 141 de la OIT que se aplica tanto a los asalariados rurales como a los campesinos y que permitiría que el reconocimiento de la personería jurídica de sus sindicatos y asociaciones dependa de las asambleas y congresos de conformación de las propias organizaciones y no de la Cámara de Comercio.

Durante el actual gobierno se establece un marco conceptual, constitucional y legal para la implementación de la Reforma Agraria: por una parte, se trata del restablecimiento de derechos de los campesinos y por otra, de los beneficios de la reforma agraria para los pueblos étnicos. Hay enfoques diferenciales, pero también un enfoque estratégico de derechos fundamentales, reforma agraria y reforma integral de la ruralidad. Para concretar este enfoque se requiere reformar urgentemente

**“ La Comisión Mixta Nacional para el Campesinado es un organismo de concertación nacional cuyo funcionamiento es indispensable para el reconocimiento del sujeto campesino.**

la labor del campesinado, fortalecer su economía y facilitar el acceso de esta población a los diferentes programas y servicios. Está alcanzando especialmente a los jóvenes. Deberá definirse la política nacional de Agroecología, construida con las comunidades interesadas. Además, la ADR trabaja en la formación de promotores y "extensionistas" campesinos con enfoque agroecológico.

Más allá de cada uno de los aspectos de la situación coyuntural del sector agropecuario, debe tenerse en cuenta que ha ocurrido un cambio constitucional y legal trascendental a raíz de la aprobación del Acto legislativo 1 de 2023 el cual reconoce al campesinado como sujeto de derecho y especial protección, así como su particular relación con la tierra basada en sus formas de territorialidad campesina y la soberanía alimentaria. Es un cambio

la estructura y procedimientos de adquisición de tierras de la Agencia Nacional de Tierras y, a mediano plazo, reunificar la ANT y la ADR en un instituto integral, lo que deberá hacerse mediante la ley que readecúe la institucionalidad a los derechos del campesinado.

### A manera de balance provisional:

Siendo la compra voluntaria de tierra el eje central en la apuesta redistributiva y con mayor asignación de recursos, debe responder a elementos de orden estratégico que permitan en efecto al menos tres cosas: romper con la concentración, redistribuir buenos suelos y beneficiar a campesinos con vocación productiva.

Los datos de compras de tierras que remite la ANT permiten decir hoy que la compra de tierras es dispersa, lo que impide una actuación de impacto en un territorio hacia la apuesta política de la democratización, la construcción de un poder popular que dispute el control político del territorio y logre promover economías de escala; se invierte recursos en unidades productivas que no representan grandes extensiones (se adquieren predios incluso por debajo de la UAF), por lo que la capitalización de particulares no se traduce en la desestructuración de la gran propiedad; no atienden las características agroecológicas y los conflictos de uso del suelo perdiendo del foco lo estratégico de la redistribución de los buenos suelos hacia el incremento de una producción agrícola esencial para la vida; no se diferencian los esquemas de compras de pueblos y comunidades étnicas de la de campesinos y firmantes del acuerdo, lo que impide tener rutas diferenciadas para propósitos distintos, la característica de los bienes y su destinación, y no se atienden los procedimientos y reglamentos, lo que no permite que la política central de esta apuesta cuente con medidas y mecanismos que la excluyan de la intervención dolosa de intereses particulares.

Pese a la insistencia en establecer mecanismos de búsqueda activa de tierras, el proceso de compra se ha restringido a las tierras ofertadas a través del mecanismo propuesto por la ANT, restringiendo la compra a lo que se ofrece y no a lo que se necesita comprar. No se han

activado por parte de las Agencias comités de reforma que permitan identificar tierras entre campesinos y propietarios; no se han adelantado procesos de identificación de las tierras que requiere el Estado para el cumplimiento de los objetivos de reformar la estructura social y agraria y tampoco se ha desplegado una presencia territorial en el proceso de compra, esencial para su éxito.

Se ha desatendido el despliegue articulado de los instrumentos agrarios: la compra de tierras como eje central y articulador de los instrumentos del régimen agrario ha derivado en la desatención por parte de la autoridad agraria de los procesos de formalización de propiedad privada y adjudicación de baldíos a comunidades no étnicas; de esta manera los resultados aún no superan lo hecho por anteriores gobiernos y el rezago sigue creciendo.

Los procesos de administración que fortalecen los procesos organizativos del campesinado, así como los reglamentos de uso y manejo de los terrenos comunales, las zonas de reserva campesina y los comités de reforma agraria no son prioridad misional de la ANT. En 2023 no se logró tramitar en la ANT una sola ZRC pese a que se ha orientado la focalización de la estrategia en el arco amazónico y solamente se instaló una junta de defensa de terrenos comunales (baldíos inadjudicables), los dos procesos adelantados con el impulso directo del MADR. Se advierte entonces que no hay un compromiso institucional con los procesos de reconocimiento territorial que procuren el fortalecimiento del tejido campesino como garantía y esencia de la reforma agraria.

Si bien en relación con los procesos agrarios de extinción, recuperación y deslinde es posible afirmar que este gobierno ha hecho más de lo que se ha hecho en anteriores gobiernos, a estos instrumentos no se les da el papel relevante que tienen, se concentran en evacuar el rezago y su materialización aún no se articu-

**“ Los datos de compras de tierras que remite la ANT permiten decir hoy que esa tarea es dispersa, lo que impide una actuación de impacto en un territorio.**

la con la apuesta estratégica orientada por el MADR; esta permanece centralizada en gran parte y no se desarrolla con la dinámica territorial que se requiere.

El proceso de adjudicación de bienes del Fondo de Tierras que se han ingresado por medio de la compra voluntaria, por la transferencia gratuita de los bienes del Fondo para la Rehabilitación (FRISCO) o en virtud de los procesos agrarios no tiene una ruta de adjudicación definitiva pronta y clara. Para el efecto se trató y dio vida al programa especial de dotación de tierras que asegura un proceso especial, dirigido y basado en los procesos locales. No obstante, no ha sido posible que las agencias adopten las medidas necesarias para su implementación.

El acceso y reporte de información resulta un proceso complejo. Pese a que ya se cuenta con un mecanismo periódico de reporte que centraliza la oficina de planeación del MADR para el seguimiento, hoy no es posible decir

que se tiene acceso al conjunto de la información de forma ordenada y precisa que permita además hacer análisis y adoptar las medidas de política pertinentes.

Estos son los elementos centrales necesarios para afirmar que, de no virar la ejecución de la política, no será posible alcanzar los propósitos planteados, los cuales, además de interpretar el programa de gobierno, representan en la esencia de ese anhelo histórico de sacar la tierra del control político que la hace inerte, volcar los suelos hacia un producción sostenible en manos del campesinado y por esa vía hacer realmente sólida la democracia alejándola de los poderes terratenientes que la someten al ostracismo.

Quedan grandes retos para superar. Sin sólidos comités municipales de reforma agraria, sin la acción unitaria y masiva de organizaciones fuertes de los campesinos, indígenas, afros, riales y obreros rurales no habrá reforma agraria ni reforma integral de la ruralidad...■

## Referencias

- ANT, Portal de Datos Abiertos, Zonas de Reserva Campesina. Bogotá.
- Banco de la República (2024) *Reportes del Mercado Laboral*. Abril. Bogotá.
- DANE (2024) Boletín Técnico PIB Primer Trimestre 2024. Bogotá.
- DANE. “Indicador del Seguimiento de la Economía”. Información de abril de 2024. Bogotá.
- DANE. Exportaciones (EXPO) mayo 2024. Bogotá.
- DANE. Importaciones. Información abril 2024. Bogotá.
- DANE. (2024) Información Pobreza monetaria nacional 2023. Comunicado de Prensa. Bogotá.
- DANE. Cuentas Nacionales Trimestrales por Sector Institucional (CNTSI). Información I Trimestre 2024. Bogotá.
- DANE. Mercado laboral de la población campesina. Trimestre móvil marzo - mayo 2024. Bogotá.
- DANE. Principales indicadores del mercado laboral. Mayo de 2024. Bogotá.
- DNP (2024) Ampliación Resultados del Mercado Laboral – abril 2024. Bogotá.
- Finagro (2024) Gracias a las inversiones forzosas, Finagro ha desembolsado \$53,4 billones de pesos en créditos agropecuarios desde agosto de 2022. Bogotá.
- Finagro (2024) Resolución N° 003 del 4 de junio de 2024. MADR (2024) Contador oficial de la Reforma Agraria.
- ILO C141 - Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141).
- Incora (2001) *Colombia: Tierra y Paz: experiencias y caminos para la reforma agraria, alternativas para el siglo XXI*. Bogotá.
- MADR (2024) MinAgricultura lidera plan de acción para productores de leche y derivados lácteos. Bogotá.
- MADR (2024): el Gobierno Nacional asigna más de \$382 mil millones para democratizar el crédito y ha- cer más productivo y competitivo el campo colombiano. Bogotá.
- MADR (2024) MinAgricultura y la UPRA declaran en La Guajira el primer Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) de Colombia. Bogotá.
- Mondragón, Héctor (1999) “Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras”. En Absalón Machado y Ruth Suárez (coordinadores). *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?*: 197-220. Bogotá: Tercer Mundo.
- , “El éxito económico y la encrucijada de la reforma agraria”, marzo 2025.
- UPRA. (2024). Las mujeres Rurales Cuentan. Bogotá.
- URT (2024) URT ha restituido 35.674 hectáreas y financia 1.156 proyectos productivos y programas de seguridad alimentaria. Bogotá.
- “Mandato Agrario”. En: *El Mandato Agrario Vive*. Cuadernos Tierra y Justicia 11: 32-42; ILSA, Bogotá, febrero 2010.



# Zonas de Reserva Campesina en los acuerdos para la paz en la Amazonía

**Camilo  
González Posso**  
Presidente  
INDEPAZ

## El mapa de las ZRC en la Amazonía

En la Amazonía han sido aprobadas cinco ZRC, una de las cuales están activas en La Perla Amazónica, Patio Balsillas, Lozada Guayabero, Guejar-Cafre y la otra en Guaviare, que fue despoblada a pocos años de su constitución en 1997. Según información de la ANT y del Ministerio de Agricultura, hay solicitud de aprobación de la ZRC de Montaña y San José de la Fragua. A estas se agregan otras en gestación: Guardianes del Chiribiquete en Guaviare, Yarí en el Caquetá, Cachicamo en San José del Guaviare y Yarí-Losada en el Sur del Meta. Las cinco ZRC que tienen aprobación legal y el correspondiente plan de desarrollo sostenible suman 803.620 hectáreas. Descontando las de Calamar y Yarí, el promedio es de 125 has. por familia, cercano al promedio de la Unidad Agrícola Familiar en los municipios donde están registradas.

El mapa de las Zonas de Reserva Campesina muestra la importancia de las que se están impulsando en Caquetá, Meta y Guaviare, como figuras de ordenamiento territorial llamadas a dar solución al poblamiento conflictivo de áreas estratégicas de conectividad andino-amazónica y entre los parques Serranía de los Picachos, La Macarena, Tinigua y Chiribiquete: están ubicadas en La Sabana del Yarí y en el Distrito de Manejo Integrado (DMI) de La Macarena Sur y en el DMI Ariari - Guayabero. Las que están en trámite ante la Agencia Nacional de Tierras y las que están en proceso para la elaboración del Plan de Desarrollo Sostenible suman 1.427.000 hectáreas. Si se formalizan todas estas ZRC se tendrá más de 2.000.000 de hectáreas en esta figura de reconocimiento de derechos campesinos y de cierre de la frontera agrícola.

**TABLA 1.** Zonas de Reserva Forestal aprobadas con área en la Amazonía

Pato Balsillas	San Vicente del Caguán	88.401 has.	120 familias	1997
Calamar	San José, El Retorno, Calamar	463.100 has.	xx	1997
La Perla Amazónica	Puerto Asís	54.620 has.		2000
Guejar-Cafre	Puerto Rico (Meta)	33.694 has.	1.246 habitantes	
Losada-Guayabero	La Macarena y Uribe (Meta)	163.906 has.	7.446 habitantes	
Total		803.620 has.		

**Fuente:** Elaboración con base en Javeriana (2023)

**TABLA 2.** Zonas de Reserva Forestal en la Amazonía en proceso ante la Agencia Nacional de Tierras ANT - corte a diciembre 2022

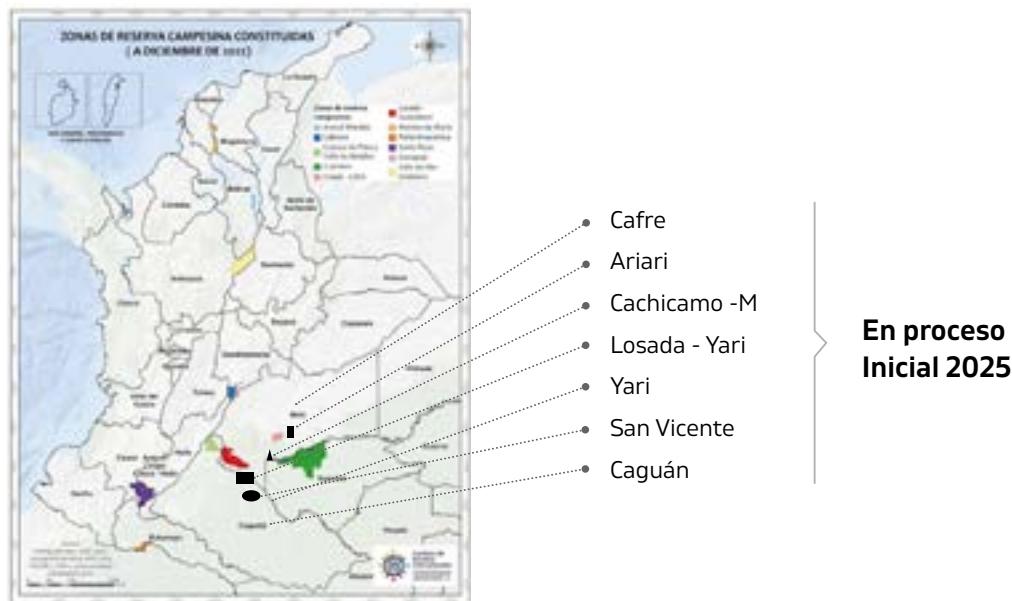
ZRC Cabeceras Orteguaza-San Pedro	Caquetá	Montañita, Florencia, Paujil y Doncello	Asociación Campesina Cordillera Municipios de Montañita, Florencia, Paujil y Doncello - ACOMFLO-PAD Corporación para el Desarrollo Sostenible del sur de la Amazonía-CORPOAMAZONÍA	233.065 Ha.	17/02/2020	Pendiente de auto de inicio de trámite del procedimiento.
ZRC Sur del Caquetá	Caquetá y Cauca	San José del Fragua, Curillo y Piedemonte (Cauca)	Asociación Municipal de Trabajadoras y Trabajadores, Campesinas y Campesinos de San José del Fragua- Portales del Fragua, ASMTRAC-CURC, Asociación Sindical de Campesinos y Campesinas de Piedemonte Cauca Campesina (ASINTRACAMPIC)	101.281,24 Ha	17/02/2020	Pendiente de auto de inicio de trámite del procedimiento.
ZRC Bajo Pato	Caquetá	San Vicente del Caguán		80.000		Fase inicial
ZRC Cabeceras Orteguaza-San Pedro	232 985,85	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento				903,90
		Tipo A				94.063,15
		Tipo B				78.241,45
		Total				173.208,49
<b>Total</b>						<b>747.000 ha</b>

**Fuente:** Elaboración con base en Javeriana (2023)

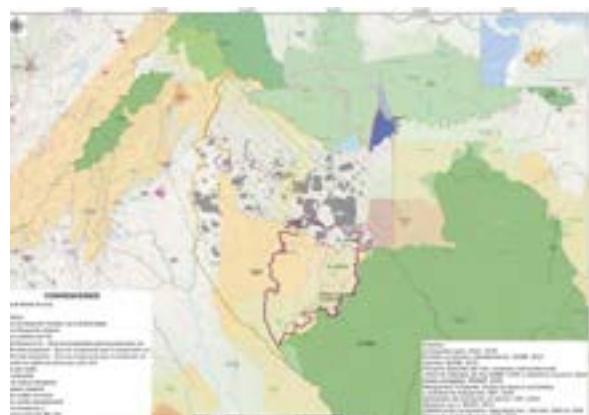
**TABLA 3.** Zonas de Reserva Forestal en la Amazonía. En gestación enero de 2025, promovidas desde la Mesa de Diálogos de Paz.

Yari 1	San Vicente del Caguán	300.000 has	1200 familias	Inscrita
Yari - Losada	San Vicente del Caguán, La Macarena	50.000 has	600 familias	Fase inicial
Cachicamo	San José del Guaviare - La Macarena	140.000 has	250 familias	Fase inicial
Ariari	Puerto Rico - Vista Hermosa	80.000		En gestación
Caguan	Cartagena del Chaira	100.000		Inscrita
Chaira	Cartagena del Chaira	100.000		Inscrita
<b>Total</b>		<b>770.000 has</b>		

**Fuente:** OCCP, Orejuela (2025), Jerez (2025)



Zona de Reserva Campesina Yarí – en fase inicial de socialización y consultas para la elaboración del Plan de Desarrollo Sostenible y el Plan de Manejo Ambiental – Municipio de San Vicente del Caguán



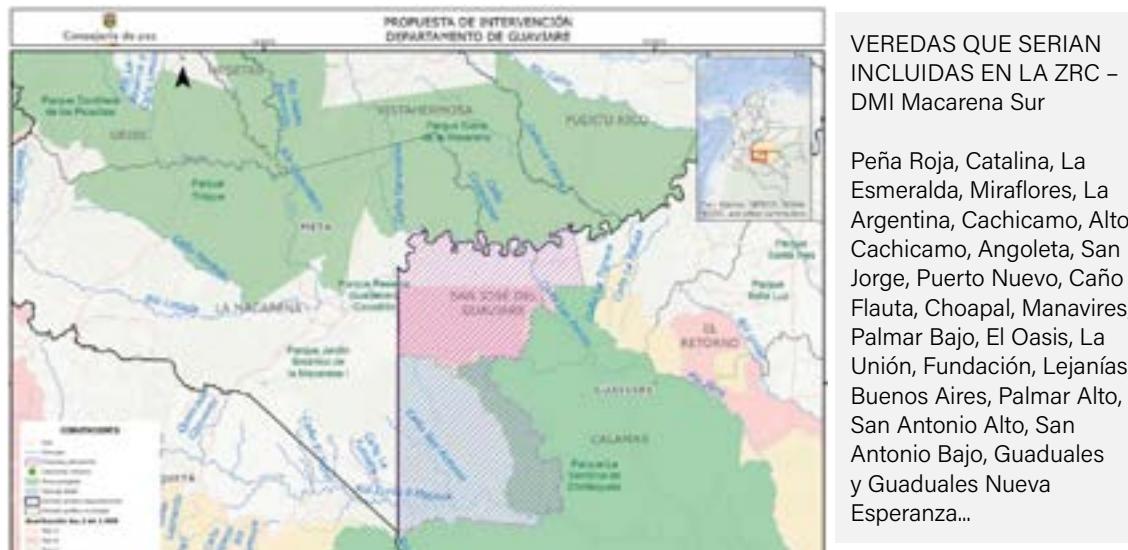
La Tunia	Alta Gracia
Puerta al Yari	Aguas Claras
Camuyá	Brisas de la Sabana
El Jagura	La Maporita
Caño Limón	Nueva Esperanza
Piscinas	Paraisos del Yari
El Pavo	Llano Grande
Jericó del Yari	Guadaloza - Diamante
Patio Bonito	Gúacimo
El Edén del Tigre	El Tigre
El Bosque	Paujil
El Triunfo	

**Fuente:** OCCP, Orejuela (2025), Jerez (2025)

Esta propuesta en construcción abarca más de 180.000 hectáreas, el 75% de las cuales se encuentra en Zona de Reserva Forestal; también hay superposición con algunos pocos

predios que están en procesos de restitución a víctimas del desplazamiento, y otra área debe conciliarse con reclamos de resguardos indígenas.

Zona de Reserva Campesina en consideración – Macarena Sur, Municipio de San José del Guaviare  
Se encuentra en fase inicial de socialización



**Fuente:** OCCP, Orejuela (2025), Cardozo (2025).

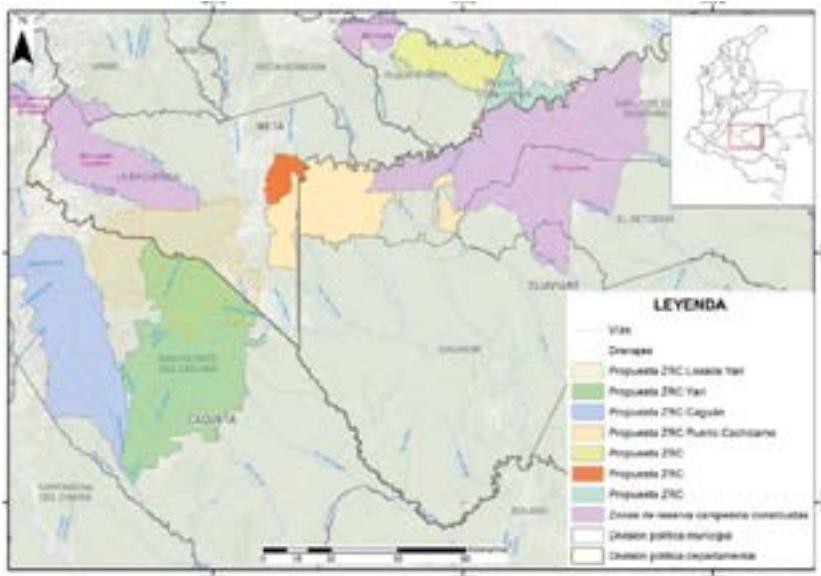
En el texto sobre normatividad y figuras aplicables, Juan Camilo Orejuela (2025) señala que el área de interés abarca una extensión total de 319.798 hectáreas ubicadas en el departamento del Guaviare, de las cuales 175.161 corresponden al municipio de Calamar y 144.637 al municipio de San José del Guaviare.

La zona de interés se superpone con 46.145 hectáreas del Parque Nacional Natural Serranía del Chiribiquete y con 21.975 hectáreas de la Zona de Reserva Campesina Guaviare. Asimismo, presenta una superposición de 80.159 hectáreas con el resguardo indígena Llanos del Yarí – Yaguará II. De la misma manera existe una importante extensión de área de reserva forestal de ley 2 de 1959 tipo B en los que se encuentran los núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad de Angoleta (137.307 ha), Llanos del Yarí Yaguará II (128.943 ha) y una pequeña porción del Núcleo Chuapal Manavires (3.832 ha). Finalmente, en la frontera agrícola del territorio con 74.815 hectáreas, está

constituido el DMI Ariari Guayabero (Orejuela, 2025). En el proceso de caracterización y construcción del Plan de Desarrollo Sostenible se llegará a una delimitación precisa del polígono de la ZRC de modo que se superen los conflictos por traslape con otras figuras e intereses.

Estas Zonas de Reserva Campesina tienen una larga historia de gestación y han sido incluidas en los diálogos sociales que ha promovido la Mesa de Diálogos de Paz en 2024 y 2025. La organización de base son las Juntas de Acción Comunal en más de 150 veredas agrupadas en Asociaciones como Corpoyári, Asecady, AgroCapre y Asocatragua. Su importancia socioambiental es evidente por ser una reivindicación de campesinos que forman parte de la ola de colonización de las últimas décadas del Siglo XX, ubicados en corredores de conexión entre los parques de La Macarena, Tinigua y Chiribiquete.

Toda esta subregión ha sido parte de una historia de conflictos armados, disputa de te-



Fuente: OCCP, Orejuela (2025)

rritorios en guerras insurgentes y contrainsurgentes en el Siglo XX, influenciadas por la presencia de mafias narcotraficantes, paramilitares, parapolíticos y acaparadores de tierras. La reivindicación de derechos territoriales campesinos se entrelaza con la urgencia de la paz, de sacar la violencia armada de la vida social para darle posibilidad a un modelo de ecodesarrollo de economía campesina sostenible, respetuosa de la naturaleza y de los derechos de los pueblos originarios.

En las diferentes olas de colonización en Caquetá y Meta se han delimitado áreas de baldíos con predominio de economías campesinas que hoy se encuentran dentro de la frontera agrícola; según la Ley 160 de 1994 esas áreas son definidas como Zonas de Reserva Campesina: "...las Zonas de Colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son Zonas de Reserva Campesina" (art. 81). Esta definición, aunque está consagrada desde 1994 no ha sido reglamentada y no es mencionada en ninguna norma o política pública, como lo destaca Héctor Mondragón, uno de los redactores de la Ley 160.

Las ZRC son uno de los componentes de la posible transformación de estos territorios con sus planes para la vida. Una cadena de ZRC con sus planes de 30 o más años en el

arco amazónico y en su relación con los ecosistemas y comunidades andinas, significa un cambio extraordinario. Hay que subrayar que es un componente de la gran transformación territorial que se debe entender imbricado con las políticas de Reforma Rural y Agraria y con las ambientales y desarrollo sostenible.

### **Del extractivismo y el rentismo violento antinaturaleza a un modelo incluyente de ecodesarrollo y defensa de los ecosistemas biodiversos**

Los objetivos de constitución de las Zonas de Reserva Campesina en el Arco Amazónico y sus planes de desarrollo sostenible significan una ruptura con la dinámica de cambio de uso del suelo que se ha impuesto en las últimas décadas y que se basa en la deforestación, el acaparamiento de tierras, la reproducción de la ganadería. Como se observa en los objetivos de las ZRC definidos en las leyes y otras normas desde 1994 hasta 2025, esta figura es parte de un modelo que puede llamarse de Ecodesarrollo que une el reconocimiento de derechos campesinos, de la función ecológica de la propiedad y uso de la tierra con el cierre de la frontera agrícola y protección de la biodiversidad y los ecosistemas, incluidos los de selva o forestales.

La deforestación ha destruido las sábanas amazónicas y la selva para orientar su uso a la economía de la coca para cocaína, los monocultivos agroindustriales, el extractivismo minero energético y la ganadería extensiva. La colonización de pequeños y medianos campesinos ha sido subsumida en ese *modelo devastador* (González y Orduz, 2024).

El reto es poner en marcha ese modelo de ecodesarrollo y protección de la biodiversidad en las Zonas de Reserva Campesina, comunidades cuidadoras en Parques Naturales, cooperativas y economías campesinas

agroecológicas y agroforestales en las áreas dentro de la frontera agrícola, acuerdos de uso y conservación en Zonas de Reserva Forestal, fortalecimiento, saneamiento y constitución de resguardos campesinos, núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad y otras figuras o formas de vida en territorios de excepcional importancia ambiental y de biodiversidad.

Los Planes por Vida en el territorio deben ser parte de ese modelo de ecodesarrollo

y tienen diversas modalidades, entre las cuales están los Planes de Desarrollo Sostenibles de corto y largo plazo que acompañan por ley la constitución de las Zonas de Reserva Campesina. Entre los criterios rectores se encuentran:

- ▶ Dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra de las familias campesinas y a las formas asociativas que autónomamente ellas se dan. Contrarrestar tendencias a la fragmentación y a la concentración de la propiedad.
- ▶ Permitir a las familias ingresos y condiciones de vida que superen la línea de pobreza y una dinámica de ampliación de las fronteras de bienestar y reproducción sostenible de su unidad de producción.
- ▶ Adoptar medidas para la sostenibilidad intergeneracional incluyendo en la propiedad y en planes de beneficios especiales

**“ El reto es poner en marcha ese modelo de ecodesarrollo y protección de la biodiversidad en las Zonas de Reserva Campesina.**

para la vida en comunidad a las mujeres, infantes y jóvenes.

- ▶ Garantía pública de servicios esenciales, sociales, comunitarios y domiciliarios básicos, incluyendo energías limpias, conectividad, educación y conocimiento a la altura de la revolución científica y técnica.
- ▶ Dotarse de ordenamiento territorial micro y ajustado a los planes subregionales de ordenamiento territorial, económico y socioambiental.
- ▶ Descartar la economía del narcotráfico en los planes por la vida o de desarrollo sostenible y desmontar la ganadería extensiva y las economías con daño en el territorio.
- ▶ Tomar como estrategia central de la comunidad campesina, de su seguridad alimentaria y de sus ingresos, la agroecología, agroforestería, ecoturismo, los proyectos de recuperación forestal productiva y de conservación de la naturaleza con sus ecosistemas de selva y su biodiversidad.
- ▶ Identificar y fortalecer la producción sostenible y con transformación agroindustrial de bienes y mercancías agropecuarias. Esto incluye reconversión de la economía ganadera y formas transitorias silvo-pastoriles y estabuladas y producción de conocimiento.
- ▶ Fortalecer las expresiones del arte, la cultura e identidad en cada subregión y comunidad.
- ▶ Fortalecer la ZRC como una comunidad de familias campesinas residentes en el territorio, dando importancia a los centros poblados como ejes de integración y ejercicio de poder popular. Descartar el ausentismo y formas de rentismo que significan formas de descampesinización.
- ▶ Exclusión de la ilegalidad, la violencia y las armas de la vida social y económica como condición para el empoderamiento autónomo campesino e indígena. No incurrir en delitos ambientales.
- ▶ Capacitación continua, educación e investigación relacionada con agroecología, conservación, biodiversidad y acción climática, vinculando a la juventud e interactuando con las universidades y centros de conocimiento.

- ▶ Reconocimiento a los derechos de propiedad en el territorio, incluidos los de las víctimas de desplazamiento forzado, propietarios con títulos reconocidos y de manera especial los de los pueblos indígenas.
- ▶ Fortalecimiento de las condiciones para la democracia local y subregional, con pluralismo político, económico y social, respeto a las diversidades y a los derechos étnicos.

### **Las Zonas de Reserva Campesina son piezas clave en la política de reforma agraria y ambiental**

En el marco de la COP16 sobre la biodiversidad se realizó un importante evento en el cual se anunció la aprobación de 11 nuevas Zonas de Reserva Campesina en Colombia, como parte del impulso a un Sistema Nacional que las interrelaciona. En esa ocasión la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Martha Carvajalino (Minagricultura, 2024), manifestó que “estas Zonas de Reserva Campesina son el fruto de la lucha del campesinado por reconocer sus territorialidades para la producción alimentaria, la consolidación de sistemas agroalimentarios sostenibles y resilientes ante el cambio climático, y la construcción de paz”. Y en la misma dirección la viceministra de Ordenamiento Ambiental del Territorio, Tatiana Roa indicó que

“En Colombia, figuras como las Zonas de Reserva Campesina y los territorios campesinos agroalimentarios son clave para un ordenamiento ambiental y político que fortalezca la agroecología. Los planes de desarrollo sostenible en estas zonas y los planes de vida en los territorios campesinos pueden establecer el vínculo entre producción campesina, alimentación, cuidado y conservación de territorios” (Minambiente, 2024).

Estas afirmaciones desde los órganos rectores de la política pública agrícola, ambiental y de desarrollo rural sostenible están en línea con definiciones legales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (DNP, 2023). Lo más notable es que con las decisiones adoptadas en 2023 y 2024 las ZRC pasan a ser una realidad que había sido regulada desde la Ley 160 de 1994, pero que no

había tenido aplicación en casi treinta años (Congreso, 1994). Un instrumento de ordenamiento territorial socioambiental con grandes potencialidades fue relegado por distintos gobiernos que priorizaron las políticas de apoyo a la gran propiedad, al rentismo terrateniente, a los monopolios agroindustriales y minero energéticos.

En el Acuerdo de Paz de 2016 se incluyeron las ZRC como parte de la Reforma Rural Integral (Acuerdo, 2016). Luego, el Decreto Ley 902 de 2017 reguló el acceso a la propiedad de la tierra y la formalización pero, aparte de enunciados sobre aportes presupuestales, no les dieron instrumentos especiales. Tampoco ocurre en las normas sobre Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y planes sectoriales de desarrollo rural.

La Ley del plan de desarrollo (DNP, 2023) crea el Sistema Nacional de la Reforma Agraria y destaca el Subsistema 2 de delimitación, constitución y consolidación de Zonas de Reserva Campesina coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Para el impulso de este Subsistema, en 2023 y 2024 se adoptaron varios acuerdos por parte de la Agencia Nacional de Tierras:

**Acuerdo 337 de 2023:** establece las directrices para la creación y administración de las ZRC con el objetivo de fomentar la pequeña propiedad campesina y evitar la concentración de la tierra. Permite la formación de ZRC en áreas de reserva forestal modificando las exclusiones que se tenían desde 1996. Define los procedimientos para la delimitación y constitución de estas zonas, así como los criterios para su manejo sostenible. Otorga al ministerio de Ambiente la facultad de regular los usos de las tierras de Zona de Reserva Forestal que presenten traslapes con la Zona de Reserva Campesina (ANT, 2023).

**Acuerdo 280 de 2023.** En este acuerdo, la ANT define y adopta los criterios para la asig-

“ En el Acuerdo de Paz de 2016 se incluyeron las ZRC como parte de la Reforma Rural Integral (Acuerdo, 2016).

nación y distribución de recursos para la vigencia 2024, priorizando el fortalecimiento de las ZRC y el apoyo a las comunidades campesinas en procesos de formalización y desarrollo rural (ANT, 2023).

**Acuerdo 315 de 2023.** Este acuerdo reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento de tierras en las Zonas de Reserva Forestal, ZRF, estableciendo mecanismos para garantizar la seguridad jurídica de los campesinos y promover el uso sostenible de los recursos naturales en estas áreas (ANT, 2023).

El PND busca garantizar que las comunidades dentro de las ZRC tengan acceso a servicios públicos esenciales, infraestructura y programas de apoyo que mejoren su calidad de vida. Esto incluye inversiones en educación, salud, vías de comunicación y proyectos productivos que fortalezcan la economía campesina y reduzcan las brechas de desigualdad en el campo colombiano (DNP, 2023).

### Un salto adelante

El decreto 1147 del 13 de septiembre de 2024 (Presidencia, 2024) es de trascendental importancia para el impulso de las ZRC y el fortalecimiento de las ya existentes. Mediante este decreto se abre la posibilidad de incluir parcelas de economía campesina que han sido parte de procesos de colonización y están ubicadas en Zonas de Reserva Forestal.

Hasta la aprobación de este decreto la única opción para regularizar la posesión de hecho de un predio ubicado dentro de una Zona de Reserva Forestal era la sustracción del área para que, una vez pase a ser parte de los baldíos de la nación en frontera agrícola, pudiera ser adjudicable. Con esta nueva regulación se

logra al mismo tiempo reconocer un derecho del campesinado, darle una función ecológica de gran importancia con la figura de ordenamiento territorial, fortalecer la dimensión eco-

lógica en los planes de desarrollo sostenible e inscribirlos en planes de manejo ambiental.

El programa nacional de Zonas de Reserva Campesina que ordena el mencionado decreto se basa en ejes orientadores que le dan al campesinado un papel clave en la gobernanza ambiental y en la alianza inteligente con la naturaleza y su biodiversidad. Se armonizan instrumentos legales que vienen desde la ley 160 de 1994 y que con el decreto ley 902 de 2017 y otras normas recientes acompañan con apoyo estatal el papel de la economía campesina en el desarrollo rural sostenible.

Aquí se pueden destacar algunas de las disposiciones que refuerzan el papel de las ZRC en el Sistema Nacional de la Reforma Agraria. Por ejemplo, se refuerzan los Planes de Desarrollo Sostenible que son requisito para la aprobación de cada ZRC. El artículo 2.14.13.10. establece:

*Elaboración de Planes de Desarrollo Sostenible.* Los PDS, sus instrumentos y herramientas serán elaborados y concertados por las organizaciones representativas de las comunidades campesinas con el apoyo técnico de la ANT y la ADR. La responsabilidad presupuestal y financiera para llevar a cabo la labor prevista en este artículo será asumida por la ANT bajo los principios de participación reforzada y autonomía de las comunidades campesinas.

En la misma dirección de garantizar que el acceso a la tierra, formalización o regularización no se quede en un documento, se estableció desde 2017 el *Subsidio Integral de Acceso a Tierra*. Como dice el artículo 29:

Subsidio Integral de Acceso a Tierra. Créase el Subsidio Integral de Acceso a Tierra, SIAT, como un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto (Art. 29).

La nueva normatividad ha dado un lugar especial “a la igualdad de oportunidades para las mujeres rurales y su soberanía económica y de estrategias comunitarias y autónomas

“ El PND busca garantizar que las comunidades dentro de las ZRC tengan acceso a servicios públicos esenciales.

para la prevención, protección y atención de violencias basadas en género que viven las mujeres campesinas y el fortalecimiento de estructuras organizativas juveniles y otras acciones que faciliten el desarrollo de los planes de vida de las juventud". (Art. 2.14.13.14.).

### **Seguridad jurídica de la propiedad y tenencia de la tierra en las Zonas de Reserva Campesina**

Las iniciativas de ZRC en el Arco Amazónico están ubicadas unas en áreas dentro de la frontera agrícola que fueron sustraídas en años anteriores y otras se traslanan con Zonas de Reserva Forestal, predios en procesos de restitución de tierras, de resguardos indígenas o en pretensiones de ampliación.

El marco general de las ZRC está orientado al fomento de la pequeña propiedad rural, a permitir el acceso del campesinado y de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra. Este derecho fue reafirmado con la reforma constitucional que establece al campesinado como sujeto de derechos:

Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.(Ley 1147, 2024, párrafo 2 de los considerandos).

Este acceso a la propiedad está vinculado a la promoción de la actividad productiva y por lo tanto no se entiende como un aumento de activos o de tierras transables en el mercado. Se parte del supuesto de uso social de la propiedad por parte de los beneficiarios, tal como lo señala la norma:

...el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017 estableció que: "(...) la Agencia de Desarrollo Rural deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios de que trata el artículo 4

y los pueblos y comunidades étnicas del presente decreto ley estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina"

(Presidencia, 2017).

En la Zona de Reserva Campesina dentro de la frontera agrícola se reconoce la propiedad privada y se establecen límites a la cantidad de hectáreas y Unidades Agrícolas Familiares en cada predio. Hay varios artículos que se refieren a este reconocimiento de la propiedad privada:

...La ANT regulará, según los reglamentos que apruebe su Consejo Directivo, las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y pro indiviso, en cada una de las ZRC que se establezcan, y en consecuencia podrá adquirir las superficies que excedan los límites permitidos para dotar de tierra a sujetos de reforma agraria (Decreto 1147/2024, artículo 2.14.13.18.)

Estas normas limitan la concentración de la tierra velando por la continuidad de la economía campesina dentro de la ZRC y prohibiendo procesos de acaparamiento de tierras de origen baldío para beneficio de grandes agroindustrias, ganaderos, mineros o petroleros. La compra de predios puede hacerse dentro del límite máximo establecido por la Agencia Nacional de Tierras, como señala el artículo antes citado.

### **Derechos territoriales campesinos en Zonas de Reserva Forestal dentro de una Zona de Reserva Campesina**

Cuando se constituye una ZRC con parte o la totalidad de su área en Zona de Reserva Forestal la ley ofrece la alternativa de la sustrac-

“ Algunas

iniciativas de ZRC en el Arco Amazónico están ubicadas en áreas dentro de la frontera agrícola que fueron sustraídas en años anteriores.

ción o la de mantenerla con su vocación de conservación ambiental y de la biodiversidad incorporando el Plan de Manejo Ambiental en el Plan de Desarrollo Sostenible.

En Zonas de Reserva Forestal se establecen límites y condiciones para la actividad productiva de conformidad con la clasificación y ordenamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Uno de los instrumentos de regulación ha sido la distinción de tres tipos de zonas:

- ▶ Zona A. Mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos.
- ▶ Zona B. áreas destinadas al manejo sostenible del recurso forestal.
- ▶ Zona C. áreas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal y las cuales deben incorporar el componente forestal... (Minambiente, 2016).

En estas Zonas C se aceptan actividades agrarias y pecuarias de bajo impacto ambiental. La vocación es agroforestal que en la unidad de producción se puede combinar, por ejemplo, con avicultura, apicultura, piscicultura, frutales, hortalizas y otros perecederos, agroindustria de bajo impacto ambiental. Se incluye, sin ser la base de los ingresos, la ganadería silvopastoril descartando la ganadería de pastoreo extensivo o tradicional. Se admite el aprovechamiento económico de la selva con actividades agrarias y producción de madera en forma sostenible, es decir con el uso de insumos, tecnologías y formas productivas que no disminuyan la capacidad vital del ecosistema y permitan al tiempo el bienestar de la familia campesina o indígena.

El manejo sostenible del recurso forestal que se exige en las Zonas de tipo B reconoce el uso como *área forestal productora* habilitada para “obtener productos forestales para comercialización y consumo” (Minambiente, 2102). En cambio, las zonas tipo A son *áreas forestales protectoras* y por lo mismo “solo se permitirá la obtención de frutos secundarios

del bosque” e ingresos por servicios ambientales preservación de la biodiversidad y la selva en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Como se señala en el libro *Ambiente y derechos étnicos* (González, 2018), todas esas zonas y categorías forestales son territorios protegidos en los términos del Código de Recursos Naturales y de las definiciones aceptadas en los convenios internacionales: en consonancia con derechos colectivos de la humanidad se han identificado para la especial protección y mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y recursos culturales asociados. También es común a la actividad social, económica o cultural armoniosa con las Zonas de Reserva Forestal la preservación de la biodiversidad y la función ambiental de la selva ante el cambio climático.

### **Concesiones Forestales a organizaciones campesinas**

En el Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial (DNP, 2023), se instituyen las *Concesiones Forestales Campesinas* que garantizan derechos a los pequeños campesinos colonos con arraigo en áreas forestales, que por medio de una organización campesina suscriban voluntariamente; se establece el compromiso de manejo sostenible del recurso forestal. La Resolución 57 de 2025 regula esta figura de las Concesiones Forestales Campesinas (Minambiente, 2025).

*Acuerdo de conservación y planificación ambiental participativa.* Es un pacto voluntario que se suscribe entre una entidad del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y una organización campesina interesada en obtener una concesión forestal campesina, quien deberá comprometerse con la conservación del bosque y la no deforestación.

Tiene como finalidad planificar, implementar y monitorear las actividades objeto de solicitud de la concesión forestal campesina, así como desarrollar capacidades organizacionales y técnicas de la organización campesina, que contribuyan a su crecimiento social, ambiental, cultural y económico dentro del sector forestal (Art. 1).

La Resolución 57 define posibles usos del territorio, ajustados a los objetivos ambientales, y establece un plazo de 30 años prorrogable como vigencia del Acuerdo de conservación.

### **Planes de Manejo Ambiental**

*Los Planes de Manejo Ambiental* regulan las actividades humanas en los ecosistemas forestales y promueven el uso racional de los recursos naturales. Su aprobación es necesaria para cualquier actividad productiva en una Zona de Reserva Forestal de la Ley 2<sup>a</sup> de 1959 que no haya sido objeto de sustracción.

En Distritos de Manejo Integrado, como el de La Macarena o Ariari, y Áreas de Reserva Forestal, estos planes deben garantizar que cualquier actividad productiva sea compatible con la conservación ambiental. Su formulación es clave para equilibrar desarrollo sostenible y protección ecológica. Esto aplica a las áreas forestales que se incluyan en una Zona de Reserva Forestal. La regularización de la posesión de la tierra por parte de colonos es importante por cuanto le reconoce derechos de ocupación y legaliza la permanencia de la familia campesina en el territorio en sus actividades productivas y sociales. Para ello es necesario, entre otros, que se formalice la tenencia del predio bajo diversas formas que tienen en común lo señalado por el Plan de Manejo Ambiental (PMA).

### **Derecho de “Ocupación y aprovechamiento sostenible” en baldíos de la Nación que están dentro de Zonas de Reserva Forestal: una forma parcial de propiedad privada**

El Acuerdo 315 de diciembre de 2023 que ya se mencionó en este texto, le da a las familias campesinas que están dentro de una ZRF una seguridad jurídica especial sobre la ocupación del predio.

► Los derechos de uso y aprovechamiento son registrados en notaría en el documento de tenencia del predio. Esto les garantiza a los titulares la seguridad jurídica suficiente de permanencia y usufructo exclusivo de

los beneficios: “...la Agencia Nacional de Tierras ordenará la apertura del folio de matrícula inmobiliaria del predio objeto de la actuación administrativa a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente y la inscripción del acto administrativo como medida publicitaria” (art.9).

- La plena disposición del predio por parte de la familia es hereditaria: “... Ante el fallecimiento del titular de la regularización de la ocupación y aprovechamiento sostenible, los efectos jurídicos del acto administrativo seguirán vigentes en favor de su núcleo familiar registrado en la caracterización social y económica” (art.10). Se incluyen también descendientes del núcleo familiar.
- Los documentos notariales y de registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos pueden respaldar el trámite de créditos y también los convenios, contratos y otras formas de vinculación a programas públicos o privados.
- Se da la posibilidad de ser beneficiario, además de los campesinos sin tierra, a las “organizaciones campesinas, empresas comunitarias, cooperativas, juntas de acción comunal u otras formas asociativas ligadas a la actividad agraria” (Parágrafo 1). Esto supone que los asociados individualmente identificados cumplan con lo dispuesto por la ley y las normas pertinentes.

La diferencia entre esta figura de garantía de tenencia y la plena propiedad privada está en que la familia beneficiaria no puede vender libremente su predio puesto que el titular de dominio es la Agencia Nacional de Tierras, tal como establece el artículo 9 del Acuerdo. En todo caso esta titularidad es a favor del campesino beneficiario en tanto el acto administrativo expedido por la ANT tendrá un término vitalicio y será registrado en la oficina de registro de instrumentos públicos

**“ El Acuerdo 315 de diciembre de 2023 le da a las familias campesinas que están dentro de una ZRF una seguridad jurídica especial.**

correspondiente. La anotación que aparecerá en el certificado de libertad y tradición del inmueble genera una seguridad jurídica de permanencia importante.

Este acuerdo se puede complementar con otros e incluso con normas superiores para que los litigios que se presenten por incumplimiento de los convenios de uso y aprovechamiento no sean resueltos por la Agencia Nacional de Tierras sin el derecho del beneficiario a controvertir y apelar a la justicia agraria.

Por otro lado, es muy importante tener en cuenta que la inclusión en Zonas de Reserva Campesina de predios con convenios de ocupación y aprovechamiento definidos en el acuerdo 315/2023, le da beneficios adicionales y mayor seguridad jurídica de usufructo. Entre otros, les permite incorporar sus planes de vida a largo plazo en los Planes de Desarrollo

Sostenible, lo que les da garantía de apoyo de las agencias y programas del Estado.

**“** Se han identificado asuntos que podrían regularse mejor como los relativos a la temporalidad de la prohibición de venta del predio, y el desestímulo al fraccionamiento.

Los ponentes del proyecto de ley 096/2023 pretenden incorporar la titulación a colonos campesinos en calidad de propietarios con restricciones ajustadas a la función social y ecológica de la propiedad en condiciones especiales de áreas de importancia en la protección y preservación de la biodiversidad y los bienes naturales de la selva. Como dice el proyecto inicial (Vargas,2023):

El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina y víctimas del conflicto armado, la adjudicación, titulación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2° de 1959, con ajuste

a la zonificación especificada en dicha norma (Art. 1)

La adjudicación, concesión, titulación o uso será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas o ambientales asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, o servicios ambientales, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria, a evitar procesos de deforestación, o a implementar procesos de reforestación y protección ambiental (Art. 4).

Estos Títulos Verdes tendrían la ventaja de darle estabilidad a condiciones de uso y disponibilidad de beneficios que han sido establecidos en acuerdos de la ANT y en decretos que regulan la asignación de derechos de uso en áreas forestales protegidas. En el debate se han señalado puntos críticos que tienen que ver con la regulación de usos y la necesidad de tener en cuenta actividades productivas diversas que se pueden combinar con la agroforestería y la conservación de ecosistemas, también con la participación de la comunidad campesina en la zonificación ambiental. Se han identificado asuntos que podrían regularse mejor como al tiempo de posesión y de aprovechamiento previo al título o concesión, los relativos a la temporalidad de la prohibición de venta del predio, desestímulo al fraccionamiento, concentración y declinación de la permanencia de la comunidad en el territorio (Ospina, 2024).

Este proyecto y los ajustes que se han propuesto en los debates y aportes académicos pueden ser una buena oportunidad para dar carácter de ley a derechos territoriales campesinos reforzando su papel ecológico, con alternativas a la sustracción. Los Títulos Verdes serían una propiedad privada ligada a *comunidades campesinas ecológicas* y a una defensa de la biodiversidad y de los bienes comunes de la selva.

## Transformación territorial y avance definitivo a la paz

Las dinámicas y posibilidades de las Zonas de Reserva Campesina son un componente

trascendental de la transformación del Arco Amazónico en Región de Paz. Ellas se deben articular con muchas iniciativas que se han diseñado y están en curso como los planes de desarrollo con enfoque territorial y Planes de Acción para la Transformación, el avance en el catastro multipropósito, planes sectoriales y territoriales de desarrollo, Territorios Campesinos Agroalimentarios, TECAM, Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad, acciones de ordenamiento social y ambiental, programas de restauración forestal, conservación de la selva y la biodiversidad, Pagos por Servicios Ambientales, protección de los Parques Naturales Nacionales y de la actividad ecológica de las comunidades, entre otros del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y del Sistema Nacional Ambiental.

Hay que tener presente que la Mesa de Diálogos de Paz con el EMBF tiene iniciativas importantes como las de las ZRC y proyectos piloto o demostrativos en concertación con las organizaciones sociales de base y el conjunto de instituciones en el territorio. Pero al mismo tiempo hay una diversidad de planes y proyectos que se adelantan de manera directa por parte de las entidades públicas y actores privados de economía popular, empresarial de mayor tamaño y pueblos étnicos. Todo ese conjunto es parte de los motores para las transformaciones territoriales que son necesarias para los planes por la vida sostenibles, democráticos y de justicia social y ambiental.

En el Arco Amazónico, como se describe al inicio de este texto, se tienen cinco ZRC en proceso directo con la ANT y otras entidades sin la colaboración de la Mesa de Diálogos de Paz. Sumando cinco ya constituidas suman más de 1.800.000 hectáreas. Es necesario que la gobernanza independiente y los Planes de Desarrollo Sostenible de todas continúen sin interferencias asociadas a expresiones de las conflictividades armas, entre las cuales hay grandes riesgos por los enfrentamientos entre frentes del EMBF (Bloque Briceño y Frente Raúl Reyes) y otros como los Comandos de Frontera, frentes del Bloque Occidental aliado con Iván Mordisco o de la Segunda Marquetalia.

El empoderamiento de estas ZRC depende de la no interferencia ni pretensiones de control por parte de los frentes armados que tienen presencia en áreas vecinas o que se disputan o pueden pretender el control dentro de los territorios. Este empoderamiento requiere también que las organizaciones armadas ilegales o irregulares no interfieran en los Planes de Desarrollo Sostenible, respeten las actividades de las entidades del orden nacional y territorial que son esenciales para las ZRC y las comunidades en la Amazonía.

Por otra parte están las Zonas de Reserva Campesina que forman parte de las acciones transformadoras asumidas por la Mesa de Diálogo de Paz. Como se ha consignado, aunque su gestación es de vieja data, incluso anterior a las negociaciones en La Habana y a los acuerdos de 2016, en 2024 y 2025 han tomado nuevo aliento y se llegó a compromisos de impulso por parte de entidades del gobierno nacional. Se estima que dos de ellas podrían ser constituidas a corto plazo en el primer semestre, y las otras antes de terminar el 2025. Para que esto sea posible se requiere de condiciones de autonomía y empoderamiento campesino como las señaladas para las ya existentes.

Un asunto vinculado pero diferente es la relación del EMBF y en particular del Bloque Jorge Suárez Briceño con el proceso de territorialización de la paz y de constitución de las Zonas de Reserva Campesina que son apoyadas desde la Mesa de Diálogos de Paz.

La orientación dada en 2023 por el presidente Gustavo Petro fue la de buscar la vinculación de combatientes sin armas a las transformaciones territoriales y de economías ilegales. Es la hipótesis inédita de una transición progresiva en medio de las conversaciones, con acuerdos parciales de vinculación a la institucionalidad.

“ El

empoderamiento de estas ZRC depende de la no interferencia ni pretensiones de control por parte de los frentes armados que tienen presencia en áreas vecinas.

Esa transición progresiva incluye por ejemplo la participación de grupos de combatientes sin armas y de sus familias en actividades productivas, acciones de desminado o de conservación ambiental y recuperación forestal. Un capítulo especial es el diseño participativo de que esa transición colectiva incluya la pertenencia a una Zona de Reserva Campesina, a cooperativas o a instancias institucionales también de transición.

Para tener una ruta completa se requiere introducir en la agenda de negociación y en los cronogramas de ejecución otros elementos relacionados con ajustes institucionales territoriales, seguridad, justicia y armas. Todo bajo el supuesto de un compromiso expreso de

dirigir el proceso a acuerdos de fondo y proyecciones definitivas de superación del uso de las armas y de prácticas ilegales.

Al iniciar el 2025 se ha llegado a un punto de bifurcación: o se da un salto adelante en las transformaciones territoriales, incluidas en el arco amazónico las ZRC, en disminución radical de violencias con garantía de derechos de la población, transformaciones territoriales y radical proscripción de economías ilegales y del narcotráfico, medidas progresivas pero aceleradas de transición a la institucionalidad o, por el contrario, se entra en crisis cada vez más agudas que pondrían en cuestión el proceso y el modelo de negociación. Este es el dilema, Viejo Sancho.  
■

## Referencias

- Acuerdo de Paz, (2016). Tomado de: [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0)
- ANT (2023). Agencia Nacional de Tierras. Acuerdo 315 de 2023. Tomado de: <https://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=152380>
- . Acuerdo 337 de 2023. Tomado de: <https://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=153909>
- . Acuerdo 350 de 2023 Tomado de <https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-06/documentos/archivos/Acuerdo-350.pdf>
- ANT (2024). Acuerdo 369 de 2024. Tomado de: <https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-06/documentos/archivos/ACUERDO-369.pdf>
- Congreso, (1994). Ley 160 de 1994. Tomado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66789>
- DNP, 2023. Plan Nacional de Desarrollo Colombia potencia de la Vida. Bogotá
- González, C. (2018). *Ambiente, zonas forestales y derechos étnicos*. Indepaz. Bogotá.
- González, C. y Orduz, N. (2024). *Agenda ambiental en las negociaciones de paz*. CAPAZ.
- Javeriana (2023). ZRC- Seis retos para su consolidación En: [https://www.observatoriodeltierras.org/wp-content/uploads/2023/08/ZRC-RETOS-PARA-SU-CONSOLIDACION\\_modificado.pdf](https://www.observatoriodeltierras.org/wp-content/uploads/2023/08/ZRC-RETOS-PARA-SU-CONSOLIDACION_modificado.pdf)
- Jerez C, 2025. Entrevista realizada por Camilo González Posso.
- Minagricultura (2024). Gobierno del cambio aprobó cuatro ZRC. Tomado de: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Durante-la-COP16,-el-Gobierno-del-Cambio-aprob%C3%B3-la-constituci%C3%B3n-de-cuatro-nuevas-Zonas-de-Reserva-Campesina.aspx>
- Decreto 1071 de 2015. Tomado de: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Decreto-1071-2015/Decreto-1071-de-2015.aspx>
- Decreto 1147 de 2024. Tomado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250917>
- Decreto Ley 902 de 2017. Tomado de: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=81859](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=81859)
- Minambiente, 2024. Pacto para proteger la biodiversidad, Tomado de: <https://www.minambiente.gov.co/zonas-de-reserva-campesina-firman-pacto-para-proteger-la-biodiversidad-rumbo-a-la-cop16/#:-text=Son%20siete%20Zonas%20de%20Reserva,y%20el%20desarrollo%20de%20una>
- Minambiente (2024). Se firma decreto para Zonas de Reserva Campesina. Tomado de: [https://www.minambiente.gov.co/se-firma-decreto-para-fortalecer-zonas-de-reserva-campesina/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.minambiente.gov.co/se-firma-decreto-para-fortalecer-zonas-de-reserva-campesina/?utm_source=chatgpt.com)
- Minambiente (2025). Resolución 057 Por el cual se reglamenta el artículo 55 de la ley 2294 de 2023 relacionado con las concesiones forestales campesinas . Tomado de: <https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-no-0057-de-2025/>
- Orejuela, J. C. (2025). *Cartografía de las Zonas de Reserva Campesina*. Documento de trabajo OCCP.



# Ley de competencias y categorización de las entidades territoriales

Jorge Iván González  
Profesor de la Universidad Nacional y de la Universidad Externado de Colombia

## Cierre de brechas en el Acto Legislativo 03

El Acto Legislativo 03 (República de Colombia 2024) modificó la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación. El porcentaje pasó de 23,8% que existe hoy, al 39,5%. Esta variación se debe realizar de manera progresiva en un período de 12 años.

Dos de los objetivos de la nueva ley de competencias tienen que ver, primero, con los sectores prioritarios y, segundo con el cierre de brechas. De acuerdo con el Acto Legislativo 03,

"Los recursos del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar las competencias a cargo de las entidades beneficiarias, dándoles prioridad a los derechos y servicios salud, educación preescolar, básica, media y

superior, y agua apta el consumo humano y saneamiento básico con el fin cerrar brechas económicas, sectoriales y territoriales. Los recursos del Sistema también se utilizarán para la financiación del propósito general" (Acto Legislativo 03, República de Colombia 2024, art. 356, énfasis añadido).

Los sectores prioritarios son salud, educación, agua y saneamiento básico. En general, son los mismos que ya están incluidos en el Sistema General de Participaciones (SGP). En educación se agrega preescolar. Se definen tres tipos de brechas: económicas, sectoriales y territoriales. Es muy importante que, de nuevo, se hagan explícitas las diferencias que existen en el país. El tema no es nuevo. El cierre de brechas ha sido un sueño reite-

rado, de muy diversas maneras, desde hace más de medio siglo. Fue el objetivo del plan de desarrollo del gobierno López, *Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978* (DNP 1975). A pesar de la insistencia que se les ha dado en los discursos, las brechas se mantienen. En el plan de desarrollo de Petro, *Colombia Potencia Mundial de la Vida* (República de Colombia, 2023) se incluye, como una de las cinco transformaciones, la *convergencia regional*. Vale la pena preguntarse por las razones que han impedido que un objetivo tan loable no se haya conseguido. Es inaceptable que el país continúe con elevados niveles de desigualdad y que, además, la incidencia de la pobreza se mantenga cercana al 30%<sup>1</sup>.

La ley de competencias es una oportunidad para avanzar en el cierre de brechas. Pero el reto es conjugar las tres dimensiones que plantea el Acto Legislativo: económica, sectorial y territorial. Cada una tiene especificidades diferentes, y su articulación es especialmente compleja.

### **La brecha económica**

La brecha económica la define bien Angulo (2015). La política pública debe garantizar que haya *inclusión productiva*. El autor muestra que en el país se ha avanzado más en *inclusión social* que en *inclusión productiva*.

En términos de indicadores, la inclusión productiva tiene que ver con tasa de desempleo, informalidad, meses de duración de la búsqueda de empleo. El cierre de brechas significaría, entonces, que respetando la especificidad económica de cada región, los logros en los mercados laborales no sean tan desiguales como los que existen hoy. Y el objetivo final debería ser la reducción de las asimetrías que se presentan en los ingresos. Se busca que el

Gini de ingresos que resulta de las dinámicas de mercado sea lo más bajo posible, de tal manera que los asuntos distributivos se resuelvan en las interacciones del mercado. Este es el fundamento del “socialismo participativo” de Piketty<sup>2</sup>. Si las empresas mejoran los salarios y si hacen a los trabajadores partícipes de las ganancias, la desigualdad disminuye. Y esta dinámica reduce la necesidad de que el gobierno intervenga en la distribución a través de la combinación de impuestos y subsidios.

Diversos estudios han mostrado que, en general, las condiciones de vida de las aglomeraciones son mejores que las de las ciudades no aglomeradas (Angulo 2015, 2016; Lora 2018). Estos hallazgos indican que hay una relación directa entre la geografía y las condiciones de vida.

Para cerrar la brecha económica habría que consolidar proyectos productivos en las regiones más atrasadas del país. En el litoral Pacífico y en la Amazonía, las alternativas productivas tienen que estar acompañadas de procesos que consoliden los activos ambientales. Se tiene que crear incentivos que favorezcan la articulación entre departamentos, y consolidar proyectos de carácter regional.

En opinión de Angulo (2015), la *inclusión social* ha avanzado más rápidamente que la económica. A pesar de sus limitaciones, el gasto público en educación y salud ha sido progresivo, y ha permitido un mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios.

En el Plan de Desarrollo se incluyó un artículo, que obliga a avanzar en la consolidación del *registro universal de ingresos* (RUI). Este instrumento busca eliminar la asimetría de información que actualmente existe entre los no declarantes y los declarantes de renta. El punto de llegada ideal del RUI es que

- 
1. Simplemente para que sea motivo de reflexión, sin tratar de explicar las causalidades, a comienzos de los 80s China tenía 600 millones de personas en condiciones de pobreza. Hoy, prácticamente no hay pobres.
  2. “Prefiero hablar de ‘socialismo participativo’ para insistir en el objetivo de la participación y la descentralización, y para distinguir claramente este proyecto del socialismo de Estado hipercentralizado experimentado en los países del siglo XX bajo el comunismo de tipo soviético (y que todavía opera en gran medida dentro del sector público chino). En la visión propuesta juega un papel esencial el sistema educativo, y los asuntos relacionados con propiedad temporal y la fiscalidad progresiva, que ocupó un lugar central en el progresismo anglosajón, así como en los debates de la Revolución Francesa (sin éxito)” (Piketty 2019, p. 1115). Ver, además, Piketty (2020).

todos los colombianos reporten sus ingresos. Esta información será muy útil para lograr una adecuada focalización de los impuestos y los subsidios. Las personas de más ingresos pagan impuestos, y los de menor ingreso reciben subsidios.

## La brecha sectorial

La segunda brecha que debe reducir la ley de competencias es la sectorial. Se priorizan la salud, la educación (preescolar, básica, media y superior), agua y saneamiento básico. De acuerdo con las normas actuales, el cumplimiento de estos derechos se amarra a porcentajes fijos, bastante arbitrarios.

La distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) se presenta en el cuadro 1. Estos porcentajes fijos obstaculizan la toma de decisiones discretionales, entorpeciendo la planeación. Desconocen la autonomía de la entidad territorial, y la evolución de los indicadores de cada sector. Es posible que en un año se hayan realizado avances significativos en alguno, y ello permitiría que el año siguiente se le dé prioridad a otro sector.

**CUADRO 1.** Distribución del Sistema General de Participaciones (SGP)

Tipos de asignación	%
Asignaciones especiales	4,0
Resguardos indígenas	0,5
Alimentación escolar	0,5
Ribereños Magdalena	0,1
Fonpet	2,9
Asignaciones sectoriales	96,0
Educación	56,2
Salud	23,5
Subsidiado	20,5
Salud pública	2,4
Subsidio oferta	0,7
Agua y saneamiento	5,2
Propósito general	11,1
Menos de 25 mil habitantes	1,9
Todos los municipios	9,2
Total	100,0

Este criterio de distribución debe cambiar. Una vez que se le han transferido los recursos a la entidad territorial, la repartición entre sectores no debería estar amarrada a porcentajes fijos. La entidad territorial deberá determinar de manera discrecional el mejor uso. A medida que se vayan logrando los objetivos, se "liberan" recursos para otros sectores.

Las obligaciones con cada sector dependen de las brechas que se observen en cada uno de ellos. La regla de normalización se define así:

$$\text{Índice} = \frac{\text{valor}_i - \text{mínimo}}{\text{máximo} - \text{mínimo}}$$

$\text{valor}_i$  es el valor del municipio  $i$

$\text{mínimo}$  es el valor del municipio más bajo

$\text{máximo}$  es el valor del municipio más alto.

El índice se estima para cada uno de los sectores. Y, además, se podría incluir el ambiental, con una medida de deforestación. La distribución se hará dándole más recursos a quienes tienen una mayor distancia.

## La brecha territorial

La otra brecha es la territorial. Los departamentos con activos ambientales deben recibir un volumen de recursos relativamente mayor. Resultarían especialmente favorecidos los departamentos de la Amazonía, el Pacífico y la Orinoquía. El criterio de población que prima en el actual SGP, perderá relevancia a favor de las regiones con activos ambientales.

Cada una de estas brechas tiene complejidades intrínsecas, pero su articulación y armonización exige cambios sustantivos en el ordenamiento del Estado.

El Congreso tiene un año para reglamentar la ley de competencia, que debería involucrar los siguientes componentes. El primero es la *categorización* de los municipios y departamentos. El segundo es la definición de las *competencias* de acuerdo con la tipología. A partir de allí se debe realizar la *distribución* de los recursos, siguiendo el principio de convergencia regional o cierre de brechas. Y el tercer tema tiene que ver con el *balance fiscal global*.

## Categorización

La categorización tiene que ser radicalmente diferente a la que existe ahora, que no discrimina. La ley 617 (República de Colombia 2000), concentra 967 municipios en categoría 6. Este tipo de clasificación no capta la diversidad que existe entre los municipios y entre los departamentos. Unifica realidades que son muy diferentes. Esta forma de ordenar que coloca al 88% de los municipios en una misma casilla no permite entender la heterogeneidad municipal derivada de la geografía y la cultura. Hasta ahora la clasificación de los municipios ha dado prioridad a criterios relacionados con la población y con la insatisfacción de necesidades básicas. En las propuestas alternativas que se están elaborando se busca, de alguna manera, una combinación de capacidades y activos ambientales. Se busca introducir la geografía de manera explícita. Esta mirada es consecuente con la lógica del Plan de Desarrollo, que ha puesto en primer lugar la geografía, a partir del *ordenamiento del territorio alrededor del agua*.

Entre las tipologías nuevas que se están discutiendo, se reseñan dos, la de la Misión de Descentralización, y la del Departamento Nacional de Planeación (DNP). La clasificación realizada por la Misión de Descentralización (2024) conjuga aspectos relacionados con las dinámicas de las aglomeraciones, los temas ambientales y variables étnicas (cuadro 2).

**CUADRO 2** - Misión de Descentralización. Tipología de municipios

Tipo	Número
Bogotá	1
Ciudades grandes	5
Densidad étnica	90
Centros urbanos	202
Nodos territoriales	57
Prevalencia ambiental	190
Vocación primaria	263
Intermedios	294
Total	1102

Fuente: Misión de Descentralización (2024, p. 34).

De manera más precisa, las variables que se incluyen son: i) La población del 2023; ii) El ingreso de los municipios entre 2018 y 2021; iii) El valor agregado municipal; iv) El índice de ruralidad, que es la conjunción de densidades y distancias. La ruralidad es un continuo. Se es más rural si las distancias aumentan y si las densidades son menores; v) La pobreza multidimensional (IPM); vi) La pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI); vii) La población étnica; viii) El criterio ambiental a través de áreas protegidas; y ix) La dependencia fiscal, entendida como la relación entre los ingresos propios y los ingresos totales.

En la clasificación de los departamentos (cuadro 3) se mantienen unos criterios similares. Es importante destacar la importancia que se le atribuye a los nodos regionales, buscando que haya articulación entre los departamentos alrededor de proyectos estratégicos.

**CUADRO 3** - Misión de Descentralización. Tipología de departamentos

Tipo	Número
Nodos regionales	8
Intermedios	10
Vocación primaria y ambiental	8
Prevalencia étnica	6
Total	32

Fuente: Misión de Descentralización (2024, p. 34).

Las variables que se incluyen en la tipología de los departamentos son: i) Población en el 2023; ii) Pobreza por NBI en el 2018; iii) Pobreza por IPM en el 2022; iv) PIB en el 2022; v) Ruralidad en el 2023; vi) Ingresos entre 2018 y 2021; vii) Dependencia de las transferencias entre 2018 y 2021; viii) Población étnica en el 2018; ix) Índice de competitividad en el 2023; x) Áreas protegidas; xi) Índice de crecimiento verde en el 2022; y xii) Variación de producción en el sector primario.

Por su parte, el DNP (2025) ha propuesto una categorización que, igualmente, cambia de manera sustantiva la jerarquía actual de los municipios. Esta clasificación integra densidades, distancias y capacidad de los municipios. Tiene en cuenta elementos de la geografía y, además,

considera características institucionales de los municipios y de los departamentos. Las variables incorporadas son dos. Por un lado, el *índice de capacidades* (IC), que está compuesto por el *índice de desempeño fiscal* (IDF) y el *índice de desempeño institucional* (IDI). Y, por el otro el *índice de distancias y densidades* (IDD), que es el mismo *índice de ruralidad* utilizado por la Misión. Los resultados se observan en el cuadro 4.

**CUADRO 4 - DNP. Tipología de municipios**

Tipo	Número
Bogotá	1
Ciudades grandes	5
Centros aglomerados	12
1	85
2	235
3	393
4	318
5	53
Total	1102

Fuente: DNP (2025).

Como en la categorización de la Misión de Descentralización (cuadro 2), Bogotá es única y no se puede comparar con ninguna otra ciudad. La segunda categoría cubre las 5 ciudades más grandes después de Bogotá. La tercera categoría cobija 12 centros aglomerados. Y las otras 5 categorías mantienen como principio los criterios relacionados con la geografía y la capacidad administrativa. Con esta nueva clasificación los municipios quedan mejor repartidos.

En la clasificación de los departamentos se utilizaron las mismas variables, y resultaron 3 categorías (cuadro 5).

**CUADRO 5 - DNP. Tipología de departamentos**

Tipo	Número
1	10
2	12
3	10
Total	32

Fuente: DNP (2025)

La inclusión de las aglomeraciones y de las densidades y distancias es consecuencia del

estudio de la Misión del Sistema de Ciudades (Barco 2013, 2014). El punto de partida es la geografía, y esta preferencia es novedosa en la clasificación de los municipios y departamentos. La Misión de Ciudades hace la diferencia entre las ciudades aglomeradas de las demás. En la definición de la aglomeración se tienen en cuenta las densidades, los flujos (de personas y de carga) y las distancias.

Es importante minimizar el criterio poblacional porque tiene, por lo menos, tres problemas. Primero, no ha permitido cerrar brechas. Ha fracasado como mecanismo distributivo. Segundo, deja de lado los aspectos que tienen que ver con la protección de activos ambientales. La geografía está por fuera. Tercero, la mayoría de los municipios pequeños del país está perdiendo población, sobre todo por el efecto migratorio (Alfonso 2024). Con las normas que existen actualmente estos municipios dejarían de serlo. Si se continúa dando relevancia a la población, la brecha seguirá creciendo.

La tipología que involucra la dimensión geográfica tiene un principio redistributivo importante, ya que departamentos y municipios normalmente considerados como pobres, pueden ser muy ricos desde la perspectiva ambiental.

## Competencias y distribución

En la literatura fiscal de los años sesenta, sobre todo por la influencia de autores como Oates (1972, 1977) y Tiebout (1956), se insistía en la necesidad de lograr un equilibrio entre las características del bien público local y el tamaño de la localidad. La competencia del nivel de gobierno depende de la naturaleza del bien. En la lógica de Oates, los bienes públicos locales se tienen que definir teniendo en cuenta las características del territorio (población, densidad, tamaño, etc.). Los municipios de mayor tamaño deberían ofrecer bienes públicos de más alta complejidad que las localidades de menor tamaño. Las competencias tienen que reconocer las diferencias sustantivas entre entidades. La clasificación de Oates es un punto de partida, pero limitado. Además, se requiere una categoría supra-departamental como la Región Administrativa de Planeación (RAP)

La distribución tiene que realizarse con tres criterios: i) A las ciudades grandes e intermedias se les sigue transfiriendo el monto que actualmente reciben del SGP en precios constantes. El porcentaje adicional aprobado en el Acto Legislativo es para los municipios pequeños y los departamentos. Las ciudades grandes e intermedias tienen las enormes posibilidades fiscales que les ofrece la ley 388 (República de Colombia, 1997); ii) No hay porcentajes fijos, sino que los recursos se distribuyen en función del cierre de brechas; iii) El criterio poblacional pasa a un lugar secundario.

### **Balance fiscal**

En materia fiscal, los principios rectores deben ser: i) Realizar balances globales; ii) Estimular los mecanismos de capturas de rentas

derivadas del urbanismo y del uso del suelo; iii) Los departamentos deben tener un mayor margen fiscal. El balance fiscal global tiene que mirar todas las fuentes de financiamiento y no solamente el Presupuesto General de la Nación (PGN).

El cuadro 6, que presenta el presupuesto de inversión que se aprobó para el 2024, es relevante por dos razones. Por un lado, muestra la importancia de la regionalización y, por el otro, destaca la conveniencia de que haya concurrencia de fuentes. El esfuerzo fiscal entendido desde esta perspectiva agregada obliga a realizar balances que consideren la totalidad del presupuesto del Estado. Cuando se mira el agregado, las conclusiones son muy diferentes que cuando se considera únicamente el PGN.

**CUADRO 6** - Consolidación de la inversión por regiones (miles de millones de pesos)

Departamento	Región	PGN	SGP	SGR	Territorios	Total
Amazonas	Amazonía	386	822	102	31	<b>1.341</b>
Guanía	Amazonía	322	763	118	41	<b>1.244</b>
Vaupés	Amazonía	243	656	126	25	<b>1.050</b>
Atlántico	Caribe	3.155	2.402	278	2.129	<b>7.964</b>
Bolívar	Caribe	3.341	2.817	597	807	<b>7.562</b>
Cesar	Caribe	2.234	1.511	755	644	<b>5.144</b>
Córdoba	Caribe	3.328	2.415	631	334	<b>6.708</b>
Guajira	Caribe	3.041	1.745	593	618	5.997
Magdalena	Caribe	2.369	1.922	474	376	<b>5.141</b>
San Andrés	Caribe	485	77	63	299	<b>924</b>
Sucre	Caribe	2.552	1.386	410	215	<b>4.563</b>
Bogotá	Centro	6.590	3.895	195	13.848	<b>24.528</b>
Boyacá	Centro	1.829	6.829	403	641	<b>9.702</b>
Cundinam.	Centro	3.570	9.673	307	2.145	<b>15.695</b>
N. Santander	Centro	2.532	1.989	355	565	<b>5.441</b>
Santander	Centro	3.648	2.351	514	1.489	<b>8.002</b>
Antioquia	Eje Cafetero	8.789	5.267	730	8.674	<b>23.460</b>
Caldas	Eje Cafetero	1.391	910	179	466	<b>2.946</b>
Quindío	Eje Cafetero	730	469	108	175	<b>1.482</b>
Risaralda	Eje Cafetero	1.198	855	149	521	<b>2.723</b>
Arauca	Orinoquía	716	1.709	321	144	<b>2.890</b>
Casanare	Orinoquía	996	569	653	384	<b>2.602</b>
Guaviare	Orinoquía	515	185	109	43	<b>852</b>
Meta	Orinoquía	1.875	1.085	1.386	506	<b>4.852</b>

Vichada	Orinoquía	421	863	185	25	<b>1.494</b>
Cauca	Pacífico	3.356	2.016	408	301	<b>6.081</b>
Chocó	Pacífico	1.925	1.145	431	124	<b>3.625</b>
Nariño	Pacífico	3.189	2.160	429	419	6.197
Valle Cauca	Pacífico	4.659	3.395	336	3.051	<b>11.441</b>
Caquetá	Sur	1.049	622	223	64	<b>1.958</b>
Huila	Sur	1.800	1.398	342	430	<b>3.970</b>
Putumayo	Sur	1.589	550	251	117	<b>2.507</b>
Tolima	Sur	1.756	6.092	319	424	<b>8.591</b>
Nacional		23.786	0	1.600	0	<b>25.386</b>
Total		99.365	70.543	14.080	40.075	224.063

PGN: Presupuesto General de la Nación; SGP: Sistema General de Participaciones; SGR: Sistema General de Regalías; Territorios: recursos para inversión de los municipios y departamentos.

Fuente: DNP

Sería ideal que los recursos del SGP se articularen a los de regalías, y que en el país se prestara atención al *presupuesto por programa* que quedó aprobado en el Plan de De-

sarrollo. Esta forma de presupuestar permite que haya concurrencia de recursos y que se definan proyectos estratégicos de carácter regional.■

## Referencias

- Alfonso, Oscar (ed.) (2024). *País Raquíntico, País Robusto. La Cartografía del Poblamiento y Despoblamiento de los Municipios Colombianos*. Bogotá. Universidad Externado.
- Angulo, Roberto (2015). *Measuring Patterns of Social and Productive Inclusion in Colombian Urban Areas: Main Facts and Policy Recommendations to Foster Social Change*, Msc. Urban Economic Development, The Bartlett Development Planning Unit, University College, London.
- Barco, Carolina (2013) *Política del Sistema de Ciudades de Colombia. Documento Técnico de Soporte*, Misión de Consolidación del Sistema de Ciudades. DNP. Bogotá. (mimeo).
- Barco, Carolina (2014). *Misión Sistema de Ciudades. Una Política Nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con Visión a Largo Plazo*. DNP, ONU Habitat, Banco Mundial. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (1975). *Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2025). *Tipologías de las Entidades Territoriales para el Reconocimiento de Capacidades. Resultados para la Vigencia 2025*. Bogotá.
- Lora, Eduardo (2018). "La (In)formalidad Laboral con Otros Ojos (2017)". En: Reveiz, Edgar, Giraldo Fabio (compiladores). *Economía Política, Regulación e Informalidad*. Acce. Bogotá. pp. 343-368.
- Misión de Descentralización (2024). *Informe Final. Misión de Descentralización*. DNP. Bogotá.
- Oates, Wallace (1972). *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- Oates, Wallace (editor) (1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington. Toronto.
- Piketty, Thomas (2019). *Capital et Idéologie*, Seuil, Paris.
- Piketty, Thomas (2020). *Vivement le Socialisme! Chroniques 2016-2020*, Seuil, Paris.
- República de Colombia (1997). *Ley 388. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- República de Colombia (2000). *Ley 617. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y de dictan normas para la racionalización del Gasto Público Nacional*. Bogotá.
- República de Colombia (2023). *Ley 2294. Por la Cual Se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. Congreso de la República. Bogotá.
- República de Colombia (2024). *Acto Legislativo 03. Por el cual se fortalece la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, se modifica el Artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Segunda Vuelta*. Gobierno Nacional. Bogotá.
- Tiebout, Charles (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". En: *Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5. Octubre. pp. 416-424.



# La cuestión municipal en Colombia. Análisis de la complejidad poblacional y fiscal en el marco de la descentralización

Óscar A.  
Alfonso R.  
Profesor  
Universidad  
Externado de  
Colombia.

## Modelo territorial de Estado

El centralismo es un anatema. Es el modelo territorial de Estado en el que se amparan las élites políticas que emplean como pretexto el mandato constitucional de la República Unitaria como si otros modelos más virtuosos socialmente atentaran contra éste. A despecho de esas élites, también hay un mandato descentralista en la Constitución de 1991 que es inmanente a la emancipación de los municipios de la voluntad del nivel central de gobierno, propósito que enfrenta tres poderosos obstáculos al menos en el 60% de los municipios:

- i. la carencia y persistente deterioro de la escala poblacional necesaria para proveer bienes públicos de manera eficaz;
- ii. la pobreza fiscal que les impide cumplir cabalmente sus funciones; y,

iii. la aceptación voluntaria de la voluntad del nivel central por parte de gobernantes locales heterónomos.

La Ley 617 de 2000 estableció dos condiciones para erigir un nuevo municipio: que el nuevo ente cuente con al menos 14.000 habitantes y genere ingresos corrientes de libre destinación no inferiores al equivalente a 5.000 salarios mínimos mensuales vigentes durante los últimos cuatro años. Si hipotéticamente el 2023 fuera el año de entrada en vigor de estas condiciones, solamente 479 municipios las cumplirían, 429 no cumplirían ninguna y 195 cumplirían sólo una (ver Figura 1).

Esta comparación es pertinente, en primer lugar, para comprender que el 60% de los municipios no cuentan con la escala poblacional suficiente para la provisión eficiente de algunos

servicios colectivos como el del acueducto y alcantarillado e, inclusive, la educación y la salud; y, además, que sus recursos propios son insuficientes para sufragar plenamente sus gastos corrientes y contar con algún remanente para la inversión; en segundo lugar, que hay patrones geográficos de los que no cumplen con los requisitos y que comprometen a los municipios localizados en el piedemonte llanero en dirección de los Santanderes, a los que van del piedemonte caqueteño en dirección de Nariño, a los del Chocó y a los de la parte de la sabana interior caribeña desde el Atlántico, el Magdalena y los del sur de Bolívar.

La heteronomía es una conducta de los gobernantes adeptos al centralismo que será materia de otro artículo. A continuación se aportan elementos de análisis en materia de complejidad demográfica y poblacional y complejidad fiscal y brechas sociales, a partir de los que se levanta una propuesta de descentralización por etapas.

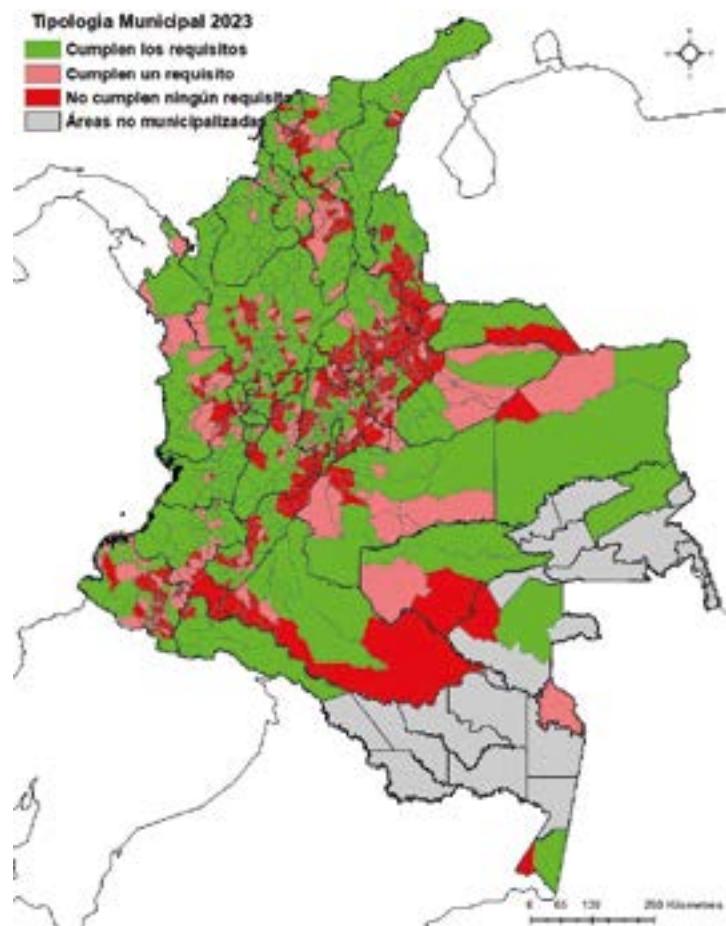
### Complejidad demográfica y poblacional

Así como las deficiencias vitamínicas ocasionan un trastorno entre los humanos conocido como el raquitismo, consistente en el debilitamiento de la estructura ósea, una proporción creciente de los municipios padecen de raquitismo poblacional. En contraste, una pequeña proporción de los municipios conforma un país robusto en el que el disfrute de una mejor calidad de vida es una ilusión que seduce a los inmigrantes y a los residentes a entablar allí sus proyectos de vida.

A escala planetaria se sabe que el “invierno demográfico” es el contexto poblacional que imperará en todos los continentes desde la actualidad y que se prolongará en los próximos treinta años, período en el que las tasas de fecundidad se contraerán a niveles tan bajos que impedirán la reproducción generacional y, de manera subsiguiente, acarrearán la aceleración del envejecimiento de la población.

A escala nacional, los estudios de Norma Rúbiano, Juan Andrés Castro y Angie Molina introdujeron la noción de la sustentabilidad poblacional para advertir el riesgo del crecimiento poblacional próximo a cero o negativo, cuyas causas deben buscarse en las recurrentes contracciones en el crecimiento vegetativo como en el saldo migratorio, así como en la incapacidad

**FIGURA 1-** Escenario hipotético de requisitos para la creación de municipios en 2023



**Fuente:** elaboración propia con base en registros del Departamento Nacional de Planeación sobre las Operaciones Efectivas de Caja de los municipios, y del DANE sobre proyecciones poblacionales

que los saldos poblacionales negativos en algún componente sean compensados por los saldos positivos en el otro, situación en la que aflora el desequilibrio demográfico. Si la tasa de fecundidad es superada de manera reiterada por la de mortalidad, esa población es insustentable y, si esto se prolonga en el tiempo, lo que ocurrirá es su extinción.

Según el grado de sustentabilidad demográfica, clasificaron a 1.085 municipios colombianos en ocho niveles, y encontraron que La correlación entre el tamaño poblacional y el nivel de sustentabilidad demográfica es elevada:

- 236 en situación de sustentabilidad plena sin riesgo demográfico;
- 470 en situación sustentable sin riesgo demográfico;
- 171 en situación de sostenibilidad con bajo riesgo demográfico;

- iv. 191 en situación de insustentabilidad por migración con alto riesgo demográfico;
- v. 2 en situación de sostenibilidad con riesgo demográfico moderado;
- vi. 15 en situación de insustentabilidad total con alto riesgo demográfico; y,
- vii. Ninguno en situación de insustentabilidad total con muy alto riesgo demográfico.

Si la humanidad ha entrado en la etapa del “invierno demográfico”, a escala planetaria la metropolización es el rasgo protuberante de la urbanización de la población.

Las interacciones poblacionales municipales captadas a través de los cambios de lugar de residencia las he empleado para estimar, con el apoyo de otros investigadores, los saldos migratorios entre municipios y, con base en ellos, los estadios y grados de la metropolización. En el estadio de metropolización avanzada hay nueve zonas:

- i. Bogotá está conurbada con Mosquera y Soacha, 10 municipios están en grado intermedio y 19 en grado incipiente;
- ii. Medellín está conurbado con Sabaneta, 5 municipios en grado intermedio y 3 en grado incipiente;
- iii. Cali no tiene conurbaciones, 3 municipios están en grado intermedio y 3 en grado incipiente;
- iv. Barranquilla está conurbada con Soledad, 3 están en grado intermedio y uno en grado incipiente;
- v. Cartagena tiene en Turbaco al único municipio en grado intermedio;
- vi. Bucaramanga está conurbada con Floridablanca y Girón, un municipio en grado intermedio y 8 en grado incipiente;
- vii. Cúcuta está conurbada con Villa del Rosario, 3 municipios están en grado intermedio y 3 en grado incipiente;
- viii. Pereira está conurba con Dosquebradas y un municipio está en grado incipiente; y,
- ix. Manizales tiene en Villamaría al único municipio en grado intermedio.

Tunja, Armenia y Pasto están en un estadio de metropolización emergente y en el resto del país no se encontraron evidencias de metropolización.

En los nueve núcleos metropolitanos y sus siete conurbaciones reside el 37,4% de los habitantes de Colombia y en conjunto los de metropolización avanzada acogen algo más del 50 % del crecimiento poblacional; es decir, es el país robusto.

Se caracterizan por tener los índices de autonomía fiscal más elevados, concentrar el mayor número de establecimientos manufactureros y proveer la mayor proporción del producto interno bruto de origen industrial a la economía colombiana, acoger al 72,2% de los grupos de investigación reconocidos por Minciencias, contar con índices de penetración de Internet en torno al 85% y ser el origen del mayor número de giros postales en relación con el resto del país.

### **Complejidad fiscal y brechas sociales**

Desde un punto de vista teórico, la llamada Segunda Generación del Federalismo Fiscal -SGFF- sugiere que en la búsqueda del desarrollo económico en un contexto de gobernanza democrática descentralizada es socialmente deseable enfatizar en lo que se puede hacer antes que en cualquier enfoque normativo que recalque en algún deber ser. Desde tal perspectiva, recalcan las ventajas de la descentralización por etapas basada en el criterio de la responsabilidad municipal para financiar sus gastos corrientes, mientras que las transferencias operarían como el recurso para el cierre de brechas y, por tanto, su incremento progresivo dependerá de qué tan eficaces sean los incentivos marginales para alcanzarlo.

El Banco Interamericano de Desarrollo sostiene que en los países de América Latina ocurre precisamente lo contrario a lo que plantea la SGFF, en cuanto a que hay un persistente desbalance vertical entre el gasto público subnacional y los recaudos tributarios, que es cubierto con las transferencias. El bajo nivel de los recaudos tributarios locales obedece a obstáculos económicos, como la desactualización de las bases tributarias y a la competencia fiscal intermunicipal; institucionales como la reducida escala de los aparatos gubernamentales locales y por la inexistencia de códigos tributarios comunes que promuevan la homogeneidad tributaria municipal; y políticos, como la dependencia de los gobiernos locales en un modelo territorial de Estado centralista.

En este estudio también se advirtió que los impuestos a la propiedad urbana y rural se encuentran subexplotados. En un estudio sobre la caracterización del esquema fiscal vigente desde comienzos del siglo, investigadores del Banco de la República sitúan el auge del centralismo en Colombia desde finales de la Segunda Guerra Mundial, su fracaso en la provisión de los bienes

públicos a escala municipal y de allí la emergencia de las reformas descentralistas iniciadas con el situado fiscal hacia 1968, los fallidos intentos de fortalecimiento de los fiscos municipales de López Michelsen hasta la promulgación de las reformas de la leyes 14 de 1983 y 12 de 1986. Las transferencias se aumentaron por cuenta de los artículos 456 y 357 de la Constitución Política de 1991, y con la Ley 60 de 1993 hubo una distribución de competencias y de programación de las transferencias. La situación de dependencia fiscal se acentuó antes que corregirse.

La cuestión fiscal es inseparable del nivel de desarrollo de un país que, por su parte, es una preocupación inmanente a los dispositivos de bienestar de que disponen sus habitantes, y que a escala mundial se ha concretado en una medición promovida y ampliamente divulgada por Naciones Unidas desde inicios de la década de 1990 conocida como el Índice de Desarrollo Humano -IDH-. Tales dispositivos conciernen a la salud, la educación y a la percepción de ingresos, dominios fundamentales en los que reposan las oportunidades sociales. Para contar con una medida similar a escala municipal, se propone un cambio metodológico que permite incorporar las realizaciones en cada dominio: el resultado es el Índice de Desarrollo Humano Alternativo -IDH.A-.

La línea roja de las figuras 2 y 3 indican el año inicial de la medición del IDH.A, el 2019. Se vincu-

laron los valores de los indicadores desde el 2000, año de expedición de la Ley 617, solamente con el interés de retrotraer una tendencia hipotética de estos dentro de los municipios de cada grupo del IDH.A. Entre más elevado sea el IDH.A mayor es la capacidad de generación de recursos propios y, en general, esta última tiende a incrementarse con el transcurso del tiempo.

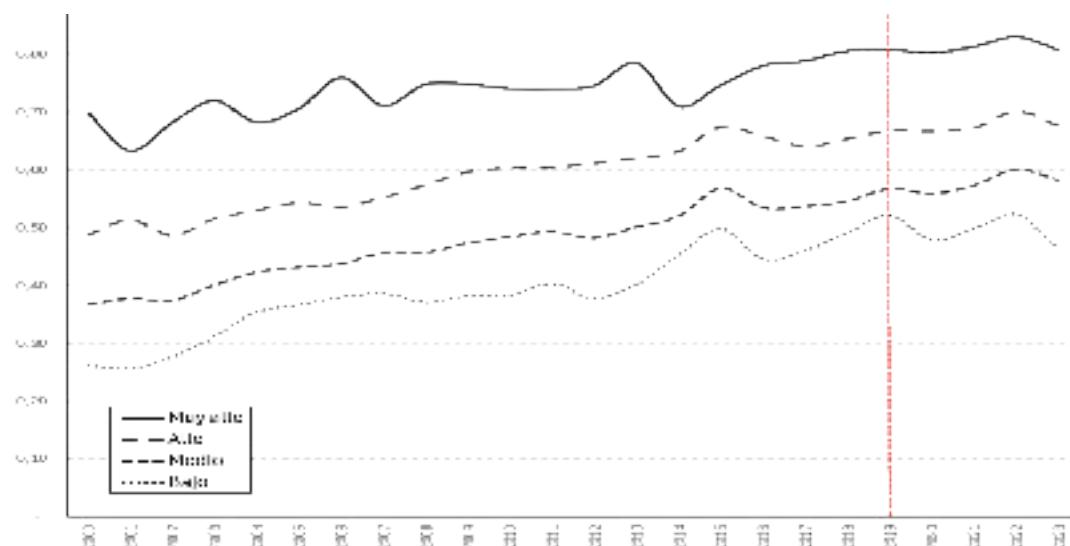
Ese resultado guarda sincronía con la persistente reducción de la dependencia de las transferencias que, sin embargo, es más pronunciada entre los municipios del IDH.A muy alto y más ralentizada entre los de IDH.A bajo y medio. En ambos indicadores la persistencia de la divergencia es notoria.

## Hacia un acuerdo de descentralización por etapas

El numeral 4 del Acto Legislativo 03 de 2024 establece que la ley que regule el Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias, deberá “definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento técnico, de modo que las entidades beneficiarias del Sistema con menores capacidades tengan un mayor tiempo de adaptación, desarrollo institucional y acompañamiento por parte del gobierno nacional, sin perjuicio de la autonomía territorial”.

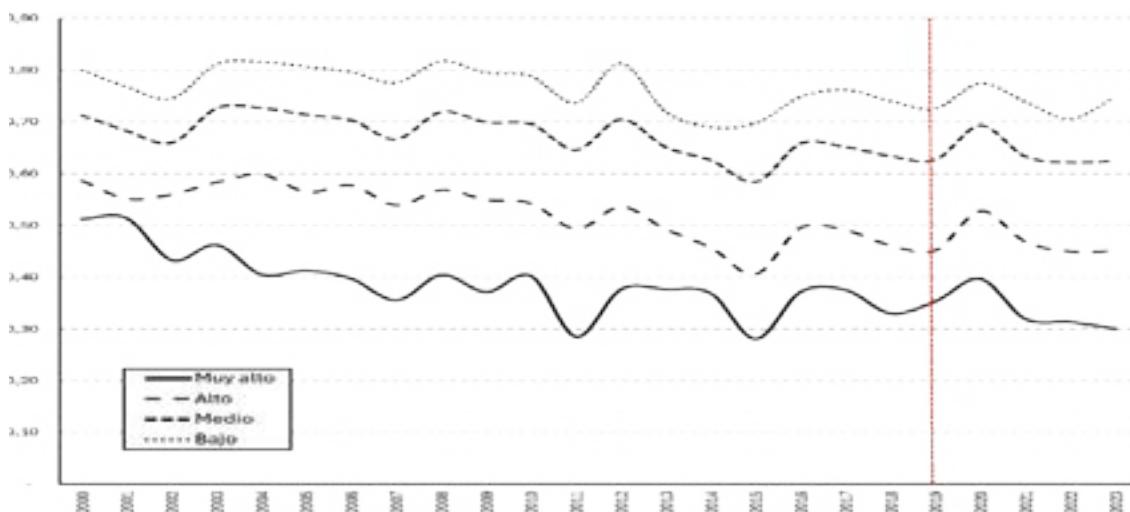
Tal tiempo de adaptación es coherente con la idea de las etapas de la descentralización asocia-

**FIGURA 2** - Mediana de la capacidad de generación de recursos propios por grupos del IDH.A de municipios, Colombia 2000-2023



**Fuente:** elaboración propia con base en registros del Departamento Nacional de Planeación sobre las Operaciones Efectivas de Caja de los municipios, y cálculos del Índice de Desarrollo Humano Alternativo a escala municipal.

**FIGURA 3** - Mediana de la dependencia de las transferencias por grupos del IDH.A de municipios, Colombia 2000-2023



**Fuente:** elaboración propia con base en registros del Departamento Nacional de Planeación sobre las Operaciones Efectivas de Caja de los municipios, y cálculos del Índice de Desarrollo Humano Alternativo a escala municipal.

da al contexto socioespacial de las brechas, así como a la responsabilidad fiscal municipal y la complementariedad de las transferencias. Esas etapas podrán evidenciar transiciones significativas que, como en el caso de las brechas en el IDH.A, redunden en el ensanchamiento de los grupos con IDH.A muy alto y alto, con la consecuente contracción de los de rango medio y bajo.

En un contexto tan desigual como el colombiano, la distribución de las competencias será más eficaz cuando se base en la resolución de las brechas y, por tanto, las etapas son inseparables de este propósito. No es recomendable que existan competencias de carácter general, pues en materia de equidad, como ya se expuso, el 60% de los municipios no cuenta ni con la escala poblacional ni con las bases tributarias necesarias para atender con solvencia las competencias en

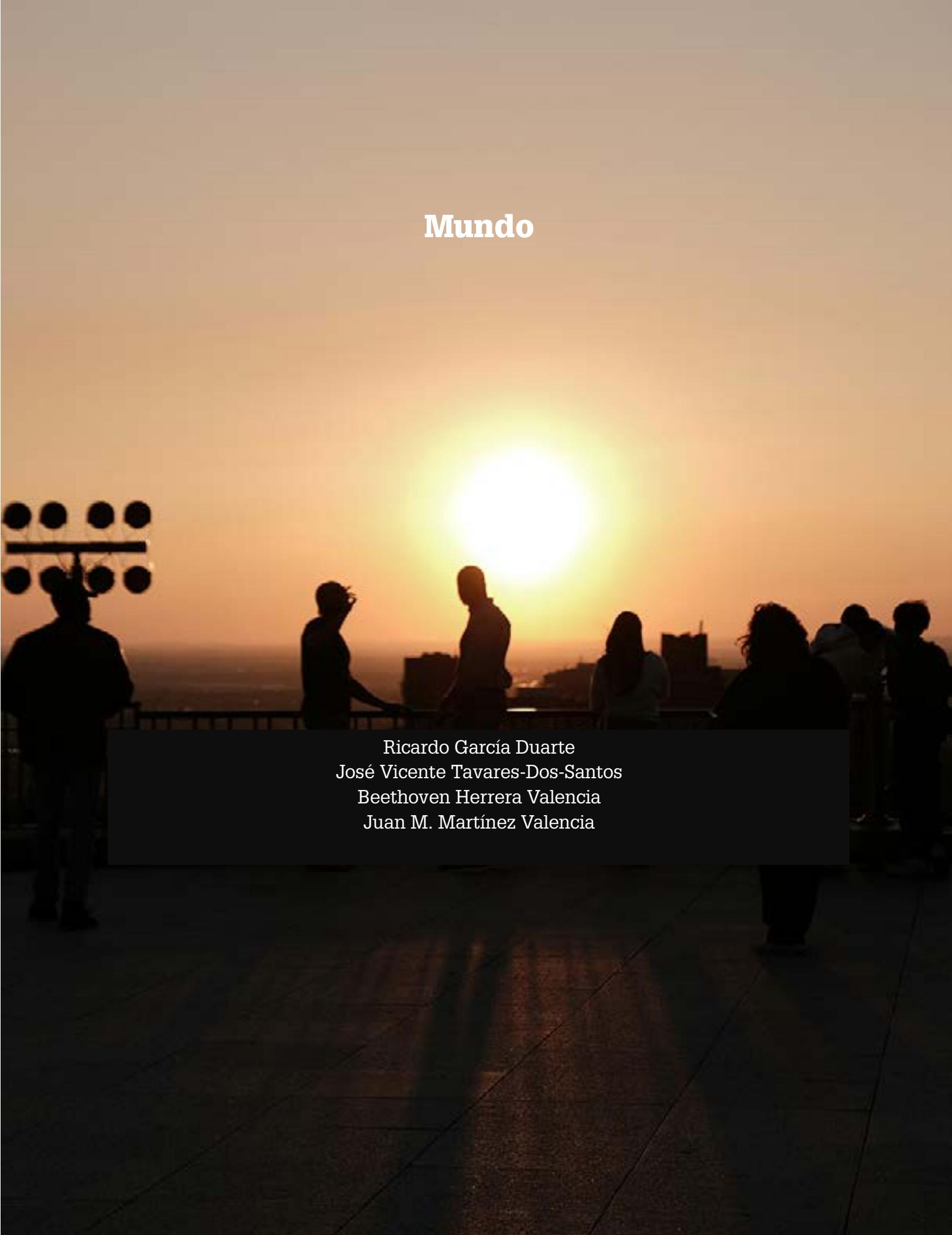
el actual régimen y menos aún para asumir nuevas competencias.

Un sistema de incentivos está por ser diseñado. La brecha cognitiva, por ejemplo, puede superarse con incentivos a los docentes que se esfuerzen por brindar mejor calidad en los conocimientos impartidos a los estudiantes en un ámbito en el que haya una mejora sustancial en la infraestructura educativa, cambios que contribuirían a contener la deserción escolar y a facilitarle a los estudiantes el cierre de los ciclos educativos. Más transferencias deben ser correlativas a mejores logros educativos, a la reducción de la mortalidad precoz así como al incremento real y a la estabilidad en los ingresos de los residentes iniciando con los de los municipios de IDH.A bajo y continuando con los de IDH.A medio..

## Referencias

- Alfonso R., Ó. (2024). "País raquíti-co, país robusto: la cartografía del poblamiento y despoblamiento en Colombia". En: *Colección Economía Institucional Urbana* n.º 19. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Congreso de Colombia. (2024). Acto Legislativo 03. Bogotá.
- Corbacho, A.; V. Fretes y E. Lora (editores) (2012). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo, Colección Desarrollo en las Américas.
- González, J. I. (2024). "Oportunidad de la Misión de Descentralización". En: *Revista Foro*. N.º 114. Diciembre.
- Iregui, A. M.; J. Ramos y L. A. Saavedra (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Documento de Trabajo, Banco de la República. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>
- Weingast, B. R. (2007). *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*. Stanford University. Disponible en: <https://web.stanford.edu/~jrodden/weingast.pdf>

# Mundo

A photograph showing silhouettes of several people standing on a terrace or balcony, looking out over a city skyline at sunset. The sky is a warm orange and yellow. In the foreground, the dark silhouettes of the people are visible against the bright horizon. A set of outdoor lights is partially visible on the left.

Ricardo García Duarte  
José Vicente Tavares-Dos-Santos  
Beethoven Herrera Valencia  
Juan M. Martínez Valencia

# El nuevo orden mundial o los hegemonismos fragmentados

**Ricardo García**

**Duarte**

Polítólogo. Jurista de la Universidad Nacional. Exrector de la Universidad Distrital. Miembro del Comité Editorial de la Revista Foro.

Hace casi treinta y cinco años colapsó la Unión Soviética y cayó el Muro de Berlín. Llegó a su fin el bipolarismo, en el que reinaban las esferas de influencia, repartidas entre las dos super-potencias de entonces. Se trató de una división sistémica que, incorporando los factores ideológicos, políticos, territoriales y militares, al mismo tiempo imponía un orden de determinaciones, tensiones y también de coexistencias y -por qué no- de comunidad en el dominio del mundo. Era la Guerra Fría; esto es, un orden de sentido, bajo el que se orientaban los actores internacionales, al amparo terrible de la mutua amenaza nuclear.

Hoy, los grandes equilibrios de poder en el sistema internacional no terminan por decantarse; y, de hecho, toma curso la crisis de ese orden de sentido, asociado con las reglas que se acordaron después de la II Guerra Mundial y ahora están en entredicho. Las acciones de valor negativo son incontrovertibles: la invasión territorial de un vecino por parte de Putin; el arrasamiento de Gaza por Netanyahu, con la complacencia de EEUU; y ni se hable de las deportaciones de migrantes por parte de Trump, con destino a una mega-cárcel en El Salvador de Bukele, expulsión de personas realizada bajo el artificio pretexto de que son invasores guerreros provenientes de un país enemigo, terroristas que ocupan el país del norte: una ficción de la Administración que arrastra con una carga efectiva de transgresiones contra la Constitución. En otras palabras, el mundo está ante una avalancha de decisiones, desde diversos frentes, contrarias al Derecho Internacional, que rompen con las normas que garantizan la soberanía nacional y la convivencia entre los pueblos; decisiones, por cierto, violatorias de los fundamentos normati-

vos creados hace 370 años por Hugo Grotius; y expresión confusa de hegemonismos fragmentados, alimentados por la razón de la fuerza y la lógica del poderoso; eso sí, sin el orden anterior, sin su horizonte de sentido.

## Las líneas persistentes y las rupturas incontrolables

El letal riesgo nuclear persiste, aumentado si se quiere, pero el sistema bipolar que le servía de soporte, al tiempo que lo conjuraba, ha desaparecido. Era un sistema realista de los equilibrios de poder, que por supuesto coexistía con el orden de los Estados formalmente soberanos; así mismo, con un comercio más o menos integrado, también con los ecosistemas relativamente estables, y con la vigencia de tecnologías convencionales asociadas con las economías nacionales; y sobre todo, con el vigor de ciertos acuerdos normativos, legales e institucionales; todos ellos en trance de hacerse aceptar por la mayor parte de los países, comprometidos en lograr la convivencia entre la autoridad de las reglas y el lenguaje áspero de la fuerza.

Hoy el derrumbe de ese mundo, caduco pero eficaz, de super-potencias dominantes, además adosado a las relaciones inter-estatales, ha dejado el lugar a un orden inestable (o lo que es lo mismo a la reproducción ampliada de un desorden estable, de larga duración); a pujas de difícil arbitrio entre hegemonismos fragmentados, los cuales arrastran la lógica del conflicto activo, a punto siempre de estallar, como principio de las relaciones internacionales; un principio apoyado por cierto en la fuerza como razón de los comportamientos, y que danza diabólicamente en medio de guerras que desvirtúan la propia existencia de los Estados nacionales, obviamente cuandoquie-



ra que estos últimos sean débiles. Son operaciones de hegemonía territorial que, por otra parte, resultan en general co-extensivas con el debilitamiento de la interdependencia económica, más aún cuando la feria de amenazas y acciones hacen flotar la sombra de las guerras comerciales. Sin hablar ya de la desidia que descuida el equilibrio verde de la naturaleza, enfrentada a un horizonte de extinción por el calentamiento global.

### **El orden fluctuante de las relaciones internacionales**

El sistema internacional surge, ya se sabe, con el fin de las guerras religiosas en Europa, un cierre que abrió el campo con la Paz de Westfalia en 1648 al protagonismo decisivo de los Estados en los asuntos de la guerra y la paz. Serían en adelante los que legítimamente definirían las declaratorias que desatarían los enfrentamientos armados, tanto como los pactos que les pondrían término.

Desde entonces, las monarquías absolutistas afianzarían la concentración y la centralización de los factores de poder, a los cuales les daría cierta consistencia -una especie de coordinación orgánica- la formación de los mercados internos, esa "Gran Transformación" de

la que hablara Karl Polanyi; y que terminarían por favorecer la estructuración de los Estados nacionales. La soberanía, suerte de poder supremo, que fuera explicada y defendida por Bodin, venía a ser el núcleo definitorio del Estado-Nación, una forma determinante del poder interno y al mismo tiempo excluyente frente a los otros Estados.

En los 370 años subsiguientes, el Estado pasó a ser la unidad en la que reposaba el sistema internacional, lo que no excluyó sino supuso la emergencia de la fuerza como el factor dominante de las relaciones que iban más allá de cada Estado nacional; una fuerza tras la cual vendrían los equilibrios obligatorios entre estas unidades políticas, base de una cierta estabilidad, puesto que nadie estaba en condiciones de ejercer una soberanía mundial. Si ninguna entidad quedaba en situación de ejercer el monopolio legítimo de las armas a nivel internacional, una cierta anarquía se imponía, al decir de Hedley Bull, razón suficiente para que

**“ Hoy, los grandes equilibrios de poder en el sistema internacional no terminan por decantarse.**

el “vacío” fuera llenado con una correlación de fuerzas que permitiera la convivencia; esto es, que neutralizara la tentación del dominio del más fuerte sobre los otros, percepción ésta que nutrió el enfoque realista, el paradigma teórico y funcional más influyente en el pensamiento inicial sobre los cimientos de un orden internacional.

Luego de los sacudimientos telúricos ocasionados por la Revolución francesa y más aun por las masivas movilizaciones armadas de las guerras napoleónicas, en las que, como lo describía el poeta Víctor Hugo, los soldados reclutados iban difundiendo las consignas de dicha revolución por la Europa aristocrática. Pasado ese ciclo estremecedor, la derrota posterior de Napoleón Bonaparte fue seguida por un primer modelo de sistema internacional, conseguido de manera consciente, el del

Concierto Europeo, nacido en el Congreso de Viena, bajo la batuta de Metternich, una especie de zócalo, conformado por cinco potencias conservadoras.

Dichas potencias pasaron a apoyarse en un equilibrio de fuerzas, lo que resultó en un orden que se sostuvo prácticamente -con sus descomposiciones y recomposiciones transitorias- hasta cuando se desconfiguró del todo, en medio de una confrontación entre imperialismos; choque múltiple, ciclópeo y trágico, que se tradujo en la primera guerra mundial. Terminada la prolongada carnicería, las potencias regresaron a otra especie de Concierto, esta vez con el concurso de los “aliados”, sólo que entonces bajo una inestabilidad creciente ante el revanchismo de Alemania, recién derrotada y ahora renaciente, cada vez más nazi, militarista y desafiante, cada vez empollando con mayor ardor el huevo de la serpiente, el anti-semitismo, como lo expresara plástica y cinematográficamente el sueco Ingmar Bergman. La Primera Guerra Mundial propulsó, por otra parte, una nueva potencia internacional de alcance global, los

Estados Unidos de América, respaldada por un inusitado desarrollo económico.

A su turno, la Segunda Guerra Mundial, una vez el nacionalismo reaccionario de Alemania hiciera añicos el débil concierto internacional, abrió así mismo el panorama para otra potencia de influencia mundial, la URSS que, apoyada en la doctrina comunista, había resistido la invasión nazi, para luego convertirse en uno de los principales agentes, si no en el más importante, de los que propiciaron la derrota del nazismo y del sistema *concentracionario*, tal como lo caracterizara Hannah Arendt, para ella la más espantosa dictadura de la época moderna.

Esta derrota del nazismo dio nacimiento a un sistema moldeado por la existencia de dos polos de poder enfrentados, los Estados Unidos y la Unión Soviética, las mismas superpotencias, que iniciaron el modelo que terminó por ser llamado la Destrucción Mutuamente Asegurada (el MAD, por sus siglas en inglés, juego de palabras que también llevaba al significado de loco), el más aparentemente desquiciado de los sistemas internacionales; pero el más efectivo, por cierto, pues desde entonces no se presentó guerra mundial alguna: el miedo como un guardián de alertas empezó a advertir sobre la inminencia de una destrucción planetaria después de que empezaran a dispararse las ojivas nucleares que, en cantidades inverosímiles almacenan estos dos países, consuetudinarios enemigos integralmente irreductibles, bien por sus diferencias ideológicas, bien por sus ambiciones geo-estratégicas.

La implosión de la Unión Soviética puso fin a ese sistema de la bipolaridad, en el que dos grandes campos ideológicos se disputaban de un modo envolvente y lancinante el dominio del mundo; sin dejar por supuesto de convivir, como lo comprobaba el funcionamiento del teléfono rojo entre Washington y Moscú. Con todo, el temor compartido a una conflagración nuclear ha seguido obrando como un centinela de ojo avizor, una pulsión al revés, instinto de conservación, para el necesario mantenimiento de los equilibrios mundiales, por muy precarios que aparezcan en la actualidad.

**“ La derrota del nazismo dio nacimiento a un sistema moldeado por la existencia de dos polos de poder enfrentados.**

## Desbarajustes y errancias en la Post-Guerra Fría

Esa implosión impredecible y el anhelado desplome del Muro de Berlín fueron hechos que, dando lugar a una suerte de vacío histórico-social, dejaron al mundo con una sola super-potencia en pie. Las cosas indicaban que en adelante el mundo sería unipolar, lo que se confirmaba con esa suerte de *Pax Americana* que se instalaba, inmediatamente después de que los Estados Unidos y su coalición avalada por las Naciones Unidas expulsaran a Irak de Kuwait y derrocaran a Saddam Hussein. Solo que se trataba en realidad de un espejismo, reflejado en los escenarios áridos en los que se desplegó la exitosa Operación Tormenta en el Desierto.

Bush padre proclamó, en efecto, el nacimiento de un Nuevo Orden Internacional, vinculado a una presunta era de buenas relaciones internacionales, de cooperación y de alianzas estables. De hecho, algunos no disimulaban cierta mirada apologética sobre del influjo positivo que debería poseer el unipolarismo, encarnado en el dominio de los Estados Unidos de América. Pero llegó una nueva década y, por el contrario, trajo consigo las convulsiones de los esencialismos identitarios y de los fundamentalismos religiosos; irrumpió saturada de terrorismos transnacionales y de conflictos nacionalistas, como los que surgieron con la nueva balcanización de Yugoslavia. Entre tanto, se hacía evidente la emergencia de nuevas potencias económicas, lo que configuraba una especie de multi-polaridad de segundo nivel.

En verdad, no había un solo poder que reuniere en sus manos todos los factores de dominación; y que además fuera obedecido por los demás actores internacionales. Zonas muy grandes como la China o como la India, demográficamente oceánicas, escapaban claramente al control de la super-potencia supérstite. Incluso, Rusia -el país dueño del territorio más extenso del mundo- daba muestras de querer resarcirse de su auto-derrota y de reclamar un espacio propio en los equilibrios mundiales.

Más bien, sobrevino una disociación entre los distintos factores de poder, tales como el económico, el estratégico-militar, el cultural,

el geográfico y el político. Que por cierto antes fueron manejados en un solo haz de manera sobresaliente por cada una de las dos super-potencias; pero que después de 1991 resultaron valorizados de forma desigual por distintas potencias, las cuales de esa manera comenzaron a aprovechar sus recursos y ventajas comparativas, tales como la riqueza o el territorio o las armas, para conseguir presencia en un escenario más abierto de equilibrios inestables.

Japón, China y la Unión Europea hacían valer sus performances económicos. Rusia, desconfigurada como super-potencia, exhibía, sin embargo, su fuerza militar; por otra parte, los pueblos islámicos impulsaban con vigor su identidad religiosa. Claro, también era cierto que la super-potencia que había quedado en pie, era el único poder mundial que conservaba el control sobre el mayor número de recursos de dominación: el económico, el estratégico y así mismo el geopolítico. Los valorizaba en medio de una ecuación de repotenciación que la distanciaba, con mucho, de los demás.

Fue un efecto que por cierto provocó la ilusión óptica, en el plano teórico, de que la democracia liberal y la economía de mercado habían rematado juntas el curso de la historia, la habían coronado, poniéndole término. Con ellas, la historia había llegado a su fin, según la tesis impactante, en su momento, de Francis Fukuyama, que muy pronto enfrentaría un mentís en el plano empírico, el de los hechos, con el renacimiento de los conflictos violentos y con la exacerbación de las identidades religiosas y nacionalistas, un catálogo desconcertante de fundamentalismos.

Fundamentalismos que, por otra parte, convencieron a Samuel Huntington de que el mundo asistía a un giro profundo, el de un Choque de Civilizaciones, ya no un enfrentamiento entre poderes nacionales o entre

**“ Bush padre proclamó, en efecto, el nacimiento de un Nuevo Orden Internacional, vinculado a una presunta era de buenas relaciones internacionales.**

ideologías o entre intereses políticos, todos ellos planos de confrontación dotados de un menor calado existencial. La historia, al contrario, pasaba por un verdadero choque de placas tectónicas, en el que se enfrentaban civilizaciones, que son entidades históricas y culturales, mucho más duraderas; y cuyas crisis entrañan estremecimientos mayores. El razonamiento devino hipótesis célebre, pero también fue desmentida con rapidez por los hechos. Ciertamente, el fundamentalismo religioso dio lugar al terrorismo, solo que éste no alcanzó a cubrir pueblos y civilizaciones, arrastrados por conflictos apocalípticos. Al mismo tiempo, comunidades nacionales correspondientes a una misma civilización religiosa y cultural participaban y militaban en causas opuestas. Por lo que las líneas de fractura entre civilizaciones nunca han sido completamente claras. Sin contar además con el hecho de que en el interior de una misma civilización perviven profundos e irreconciliables cismas, como sucede con las divisiones fraticidas entre sunitas y chiitas.

De todos modos, el terrorismo fundamentalista ha sido recrudecido sobre todo por grupos

iluminados, no tanto por comunidades globales; esto es, por vanguardias desmesuradas que por cierto fueron, si no aniquiladas, al menos disminuidas sensiblemente, un efecto que se vio con la liquidación de Osama Bin Laden, el jefe de Al Qaeda, tanto como con la de Al Baghdadi, profeta mayor del ISIS, en Irak y Siria.

El caso es que entre 1989 y 2020, justo antes de la pandemia, el orden internacional se afirmó como un régimen mixto entre la unipolaridad ala mayor, y una cierta mul- el que participaban diversas cance un poco menor, dueñas recursos, más o menos fraccio- o bajo equilibrios inestables, desconcertante de acciones as, sin fronteras claras de

división; y con hibrideces en las que tomaban parte actores no-estatales; un conjunto de conflictos considerablemente caótico, sin un centro nítido de hegemonía, productor al mismo tiempo de un sentido orientador.

# **La acción, el sentido y el orden internacional**

En toda acción va incorporada una cierta intención de poder, al menos según la opinión influyente de Weber; además, en ella va envuelta un sentido; de hecho, toda acción relevante es portadora de ese sentido que permite la comprensión intersubjetiva. Ahora bien, la ambición de poder se deja ver en las relaciones sociales, pues estas surgen en las acciones y reacciones reciprocas, las mismas que arrastran una potencialidad de conflicto, precisamente por lo que una y otra arrastran aspiraciones de poder; es lo que en su momento hizo notar Ralph Dahrendorf. A su turno, el sentido va transportado en el significado con el que sella su comportamiento cada actor social, ese significado que le imprime a cada conducta y con el que quiere que la contra- parte o el socio le entiendan.

Así, poder y sentido van de la mano en toda acción orientada para que pese de algún modo en la conducta de los otros actores. Es lo que, sin duda, cabe más apropiadamente en la consideración de las acciones que ejecutan los actores internacionales. El poder es la dimensión que supone la posibilidad de hacer que los otros hagan lo que el ejecutante quiere; incluso o, sobre todo, si para ello tiene que hacer uso de la fuerza en alguna de sus modalidades. Por otro lado, el sentido que marca intencional y simbólicamente el hecho en que se traduce la acción sirve para trazar una orientación, para propiciar la comprensión, en el tumulto entrecruzado de hechos y cosas. Es de allí de donde surge su funcionalidad para abrirle paso a ciertas conductas del poder, en medio de la anarquía internacional, con lo que llegan a ser no solo más comprensibles, sino incluso más aceptables y, por qué no, más apetecibles; más legítimas, si se quiere.

Aunque en el orden (o desorden) internacional prevalece la soberanía a ultranza de cada

“ En toda acción va incorporada una cierta intención de poder, al menos según la opinión influyente de Weber.

Estado y no el monopolio de la violencia legítima, no el gobierno único, cabe además otra dimensión, la del derecho, las normas compartidas y la autoridad; esto es, la fuerza de la razón y de los acuerdos; estos últimos, el verdadero origen de la política, según Hannah Arendt. El choque y la violencia constituyen el “poder-fuerza”; la influencia y los consensos constituyen el “poder-cooperativo”. La primera de esas dimensiones mantiene los equilibrios; la segunda favorece la convivencia.

La propia sociología weberiana incluye la distinción muy pertinente entre poder y *dominación*. El primero incorpora la fuerza en la imposición de la voluntad del gobernante sobre el gobernado; la otra hace hincapié en el reconocimiento del gobernante por parte del gobernado, le interesa su aceptación de la autoridad como un proceso natural, algo que por alguna razón el poderoso se merece; exactamente como si se tratara de la *servidumbre voluntaria* de la que hablara Etienne de la Boetie; o, dicho de otra manera, la legitimidad que, en las relaciones internacionales, se traduciría en *Estados Clientes*, en aliados cercanos, en una opinión pública internacional favorable o en una cierta gobernabilidad, vertida en la capacidad para construir consensos, más allá de las fronteras nacionales.

A su turno, la perspectiva funcionalista ha propuesto una concepción del poder que no se limite a la sola dimensión de la coerción; lo ve más bien como una función dentro de un sistema de asignación, de distribución y decisiones.

En esa misma línea de análisis, Joseph Nye ha introducido las nociones de dos tipos de

poder; a saber: el *hardpower* y el *softpower*, el poder duro y el poder blando. El primero privilegia la fuerza, las amenazas, incluso la violencia abierta. El segundo, en cambio, prefiere la seducción, lo mismo que las alianzas y la cooperación, como la forma de ganar la adhesión, la simpatía y la colaboración.

En esta conceptualización dicotómica, a propósito del poder, podría pensarse en categorías provenientes de un marxismo no ortodoxo, como el que ofrecía Antonio Gramsci, autor para el que era medular la noción de *hegemonía*, no como dominación por la fuerza, ya se sabe, sino como influencia y dirección efectiva de orden ideológico, cultural e intelectual. Caso en el cual cabría pensar en la influencia de unos Estados sobre otros; así mismo, en el liderazgo con base en la autoridad ideológica y cultural; al contrario de su faceta más oscura y represiva, el *hegemonismo*, afirmación de la potencia, la fuerza, el chantaje; del control coercitivo y de la ocupación territorial.

Directamente en el campo de las relaciones internacionales, no hay que olvidar la distinción muy perspicaz que ha hecho James Rosenau, entre gobierno y gobernanza o gobernabilidad; pues si bien no existe un gobierno único a nivel mundial que asegure el monopolio de la fuerza legítima, hay que advertir, por otro lado, los trazos de una gobernanza mundial, mediante consensos entre las naciones, sobre todo en el terreno económico y en los propósitos de la paz; es algo que no tiene que ver en términos inmediatos con el poder, pero sí con su manifestación, el gobierno y, por tanto, con el sentido en que se oriente el orden internacional.

**TABLA 1** - Dicotomías del poder en el orden internacional

	Poder-fuerza	Poder-cooperativo	Fundamento teórico
La razón de la fuerza o la fuerza de la razón	El poder	La dominación	Max Weber
	Potencia	Equilibrio de poder	Hans Morgenthau
	Poder instrumental	Poder funcional	Morton Kaplan
	<i>Hardpower</i>	<i>Softpower</i>	Joseph Nye
	Hegemonismo	Hegemonía	Antonio Gramsci
	Gobierno	Gobernanza	James Rosenau

**Fuente:** Elaborada por el autor con base en los enfoques teóricos de los autores reseñados.

Durante la Guerra Fría, entre 1947 y 1991, el orden internacional se compuso de dos super-poderes que empleaban por igual la razón instrumental de la fuerza; y lo hacían por medio de las armas convencionales y nucleares; igualmente competían mediante la creación y difusión de un “sentido” que fuera prevaleciente, empeño al que se aplicaban armados con sus respectivas propuestas ideológicas: la Unión Soviética se apoyada en el proyecto de la igualdad social; los Estados Unidos, por su lado, lo hacían con su idea de la libertad individual.

En la post-guerra fría, a la que se llegó por la desconfiguración de la Unión Soviética, el mundo ha vacilado entre la creación de un “sentido” que incorpore una forma de hegemonía e influencia compartida, y un descontrol de las violencias en medio del regreso a las agresiones y dominaciones tradicionales.

Quizá sea válido hacer referencia al concepto acuñado también por Joseph Nye, el de un *smartpower*, esa combinación del *hardpower* y el *softpower*, probablemente la nota dominante después de la segunda guerra mundial; solo que ahora, el componente que corre el riesgo de debilitarse, es el de la segunda alternativa, la del *softpower*, de modo

que los acuerdos entre Estados, las alianzas entre naciones y las instituciones multilaterales, tiendan a desvanecerse, como decía Marx en su tiempo que se desvanecían en el aire las sacrosantas instituciones; pero en este caso, no ante el paso arrollador de algo nuevo, sino ante la resurrección de algo aajo; es decir, ante las tentaciones del autoritarismo y el regreso del realismo puro y duro.

### **Las ilusiones de un orden liberal y del crecimiento democrático**

Ciertamente, en los primeros años hubo hechos que permitieron pensar en líneas de conducta como el multilateralismo o como la

observancia de normas; también esperanzarse en un margen para la difusión y consolidación de la democracia, modelo básico para los régimes que se estrenaban en distintas zonas del mundo; antes, lugares fériles para los autoritarismos, incluso para sistemas totalitarios.

Sin duda hubo hechos que anunciaron el ilusorio advenimiento de un orden inédito. Tales como la coalición que organizó Bush padre para combatir la ilegal ocupación de Kuwait perpetrada por Irak; así mismo la reunificación de Alemania bajo la batuta de Helmut Khol; o la caída de los viejos gobiernos en Europa del Este, particularmente el de Polonia, cuando por otra parte ya en América Latina se consolidaba la redemocratización contra las dictaduras militares, repudiadas por la opinión pública. Fue esta última circunstancia la que comenzó a coincidir con cierto distanciamiento frente al férreo control que sobre su “patio trasero” habían ejercido los Estados Unidos. A su turno en Rusia, después del incierto Glasnost de Gorbachov y de la implosiva descomposición del colosal imperio del “socialismo real”, se abrió el breve período relativamente más esperanzador de Boris Yeltsin, amigo del vodka, sin duda; pero también de un liberalismo más resuelto, un líder capaz de enfrentar la tentativa de un golpe de estado con el gesto, a la vez magnífico y patético, de encaramarse en un tanque de guerra y con aire decidido conjurar la intentona regresiva.

Fueron manifestaciones progresistas, aperituristas quizás, que sin embargo se disolverían muy pronto, dando paso a tendencias autoritarias, también oligárquicas; y, en todo caso, abriendo el terreno para acciones unilaterales e incluso agresivas y violentas.

Después del criminal y horrorosamente teatral atentado contra las torres del *World Trade Center* de Nueva York, los Estados Unidos bajo la Administración del segundo Bush pusieron la seguridad como núcleo invasivo de su política exterior; desplegaron por lo demás una vigilancia, al igual que una persecución contra el terrorismo, campañas que rayaban en la paranoia ideológica. La

**“ Durante la Guerra Fría, entre 1947 y 1991, el orden internacional se compuso de dos super-poderes que empleaban por igual la razón instrumental de la fuerza.**

exacerbación del terrorismo, con actuaciones transnacionales, no contribuía en nada a mantener unas inclinaciones más democráticas y liberales en los escenarios internacionales. Por otra parte, Yeltsin en Rusia le dejó el lugar a Putin, personaje salido de los Servicios Secretos y que paso a paso iba a concentrar el poder, haciéndose reelegir, por cierto, con un sueño, el de restablecer el antiguo imperio, que primero fue zarista y luego soviético, el de la ancestral Rusia blanca y ortodoxa, aspirante a situarse en el primer plano del concierto internacional, una ambición que suponía asegurar el control sobre sus vecinos, antiguos miembros de la URSS.

Vladimir Putin, que ha permanecido en el poder desde el año 2000, rápidamente reveló el camino que seguiría: dureza con los adversarios internos; represión y guerra contra los disidentes e independentistas dentro de la Federación Rusa; y devolución a Rusia de su rol internacional. Además, control sobre sus vecinos en las fronteras occidentales, a fin de impedir la avanzada de la OTAN, alianza militar de Occidente que por su lado se propuso integrar en su seno a la mayor cantidad posible de países situados en Europa Central y Oriental, antes pertenecientes al Pacto de Varsovia.

A numerosos opositores internos los perseguió; a los disidentes nacionalistas que se tomaron un teatro en Moscú los liquidó en un asalto, sin contemplaciones con los rehenes; al jefe de los chechenos nacionalistas lo eliminó con un arma de precisión teledirigida en 1996; a Georgia la ocupó y la sometió; finalmente, en 2014 ocupó a Crimea, una península de valor estratégico que Kruschev le había cedido a Ucrania en 1954.

Es este último país el que se ha convertido en la manzana de la discordia, a propósito de las reaparecidas tensiones de orden global entre lo que fuera el imperio de los Estados Unidos y el soviético; este último, en realidad un imperio que no consigue revivir, en efecto, asegurar su identidad si no tiene sometida a su vecina Ucrania, según la anotaba un antiguo Secretario de Estado estadounidense.

## La Guerra de ocupación en Ucrania

Una vez desintegrada la Unión Soviética, Ucrania -una de sus piezas fundamentales- comenzó a experimentar una inclinación a la democracia, así fuera muy defectuosa y corrupta; por cierto, en medio de una sociedad en la que emergía una clase oligárquica y que, al mismo tiempo, asistía a una división interna de tendencias, la de quienes preferían una amistad estrecha con Rusia y la opuesta, la de quienes se sentían atraídos por la Unión Europea.

Ya en 1991 los ucranianos habían votado por la independencia con un porcentaje del 92% en el referéndum del 1 de diciembre. En la Revolución Naranja de 2004 se afianzó el pluralismo y también la resistencia contra el fraude y la corrupción electoral, lo que no impidió que en 2010 llegara al poder un mandatario pro-ruso, el mismo que se atrevió a suspender un Acuerdo con la Unión Europea, aprobado antes por el Parlamento. Fue un desatino que provocó como reacción la Revolución del Euromaidan, movilización en las plazas y en las calles que terminó por tumbar al gobernante comprometido con el gobierno ruso, un tal Yanukovich, algo que hizo llenar de desconfianza y ánimo hostil a Putin en los espaciosos salones del Kremlin.

Por último, en el año 2019 ganó las elecciones con un 72% Volodimir Zelensky, un comediante de la televisión, de origen judío y tendencia europeista, lo que confirmó el peso mayoritario de la tendencia favorable, ya no solo a la Unión Europea, sino a la OTAN, el fenómeno que faltaba para que Putin se decidiera a la ocupación militar del país vecino, no sin antes acumular tropas en la frontera y haber realizado una cumbre con Xi Jinping, el todopoderoso jefe de Estado chino, con quien firmó una declaración, de cobertura protectora, en la que ambos proclamaban “una amistad sin límites”.

“ Ya en 1991 los ucranianos habían votado por la independencia con un porcentaje del 92% en el referéndum del 1 de diciembre.

El presidente de la Federación Rusa, que mantiene una alianza estrecha con la iglesia ortodoxa y que no le concede existencia histórica propia y autónoma a Ucrania, lanzó el 24 de febrero lo que presentó eufemísticamente como una “Operación Militar Especial”; en realidad una invasión, en toda la regla, una guerra de ocupación con la cual esperaba derrocar en unos pocos días a las autoridades del país vecino, obtener de cualquier manera su rendición y levantar alguna forma de régimen político de adhesión. O de amistad incondicional, como la del dictador de Bielorrusia, Alexander Lukashenko. Quería en realidad

anexarse al país limítrofe, a la tierra del gran Nicolai Gogol, el novelista de *Las Almas Muertas*, mientras él mismo se asumía como si fuera un objetivo militar de la OTAN, instrumento bélico de un Occidente decadente.

La intervención militar de la Rusia de Putin se convirtió de esa manera en una violación cruda de la soberanía de otra nación, de su territorio y su autonomía. Una vulneración de su integridad, por más que el país agresor quisiera

convertir a la nación víctima en una simple extensión histórica y geográfica de la Rusia madre, una parte vital de esta última desde los tiempos fundacionales de los *Rus* de Kiev. A su turno, los Estados Unidos, desoyendo las advertencias de realistas conservadores pero perspicaces, como George Kennan y Henry Kissinger, continuaron avanzando con la OTAN hacia las fronteras de Rusia, lo que a los ojos de tales analistas no hacía falta y, en cambio, crispaba las relaciones con un Putin a la defensiva y al mismo tiempo interesado en recuperarle a su Estado un alcance imperial, ambición ésta que, por cierto, hacia de la conquista de Ucrania una necesidad expansiva y supuestamente defensiva.

Ha sido una guerra con 3 años de duración, factor de tensiones globales, que igualmente constituye una amenaza para Europa; y que

especialmente ha puesto sobre la mesa el peligro nuclear, eventualidad nefasta que aparece como una sombra siniestra, cada vez que Putin deja escapar amenazas de ese orden. Un riesgo que se atenuará sin duda, de resultar duradero un cese al fuego propiciado por EEUU, posibilidad muy real, aunque un tanto tortuosa, por tropezar con un Putin dispuesto a la tregua, pero endurecido y sin premuras, ya que Trump dejó ver el afán por facilitarle todo tipo de concesiones, a costa de las aspiraciones de Ucrania.

Representa sobre todo el regreso a las guerras de anexión; así mismo, al desconocimiento de la soberanía territorial, como base del orden mundial, algo que también ha sido reiterado violentamente por la ocupación militar de Gaza, arrasada completamente por el ejército israelí.

### **La ocupación y destrucción de Gaza**

El 7 de octubre de 2023 miembros de Hamas y milicianos de otros grupos, en una zona del sur de Israel, aprovechando la realización de un concierto musical, atacaron por sorpresa a la población, masacraron a los civiles, asesinaron a más de mil personas y secuestraron a unas 260. Un acto terrorista indecible. La respuesta del Israel de Netanyahu, un régimen derechista con derivas autoritarias (como se ve en su pretendida reforma a la justicia) no se hizo esperar; y actuó de la manera más salvaje posible. Las Fuerzas Armadas de Israel han ocupado por mucho más de un año la Franja de Gaza, en la que además de liquidar a la dirección de Hamas, ha destruido las ciudades y poblados, ha matado a más de 40 mil personas, entre ellas a 11 mil niños, un verdadero genocidio, como lo han calificado autoridades judiciales mundiales, destinado, no ya mínimamente a eliminar a un grupo militar enemigo, sino sobre todo a diezmar a un pueblo.

El error y la insensatez terrorista de Hamas, y otras milicias, fue aprovechada brutalmente por el ocupante israelí para acabar a sangre y fuego con la idea de un Estado palestino, una reivindicación política y territorial de carácter moderno que, en este caso, también ha sido

**“ El error y la insensatez terrorista de Hamas fue aprovechada brutalmente por el ocupante israelí para acabar a sangre y fuego con la idea de un Estado palestino.**

negada por una política de venganza, de ocupación territorial y de aniquilamiento del que, considerado como enemigo, es sensiblemente más débil y vulnerable, por lo que es golpeado sin misericordia.

## Complejidades, asimetrías y belicismos

La guerra de ocupación de Rusia contra Ucrania y la de venganza de Israel contra los palestinos son ciertamente operaciones de gran escala para desconocer sangrientamente las posibilidades de soberanía y de construcción nacional en otros pueblos. Son guerras que además emplean básicamente la violencia prolongada; en realidad, proceden a la sustitución de un orden internacional por un orden de guerra; lo hacen a nivel local y regional: puro poder instrumental, pura dominación y guerra; un modelo de hegemonismos fragmentados, cosa que de todos modos incide sobre el comportamiento de las grandes potencias.

Así, Rusia se ha visto comprometida directamente en la invasión a otra nación; los Estados Unidos de Biden y la Unión Europea se volcaron en el apoyo económico y militar a Ucrania; por último, China asumió inicialmente su papel de aliada de la Federación rusa. Claro está que, ahora, los Estados Unidos de Trump han agenciado un giro desconcertante en su política internacional; se han acercado a Putin y se decidieron por la terminación de la guerra en Ucrania; eso sí, bajo la confirmación de una política de superpotencia y bajo la estrategia compartida de una redistribución de esferas de influencia; situación que significa confirmarle a Putin las ventajas conseguidas sobre Ucrania y presionar a esta última para que deje de ser un factor de perturbación en las fronteras de Rusia, naturalmente sin garantías particularmente sólidas que protejan a Ucrania y ni siquiera a la Unión Europea.

Al mismo tiempo, Estados Unidos ha jugado su rol de respaldo incondicional a Israel en el Medio Oriente, una región conflictiva y azarosa en la que, por cierto, ni Rusia ni China exhiben una presencia significativa en cuanto hace relación a las decisiones más relevantes

en materia militar, aunque también es verdad que Rusia estuvo involucrada en la larga guerra de Siria.

Los grandes equilibrios globales discurren con las actuaciones de tres grandes potencias, según sea el peso que patenten. Son, como es obvio, los Estados Unidos, en primer término, con sensibles ventajas estratégico-militares, económicas y culturales; en segundo lugar, China, caldera de producción que comienza a respirarle muy cerca a los Estados Unidos, una superpotencia a la que rebasaría en algunas décadas; y por otra parte Rusia, disminuida económicamente, con un PIB muy retrasado frente a los dos primeros países, pero con un poder geo-militar enorme, en los que sobresalen cohetes supersónicos de guerra, difíciles de detectar y recargables con ojivas atómicas.

Los tres países poseen armamento nuclear; pero naturalmente China todavía ofrece retrasos significativos, los que podrá atenuar, mediante una alianza estrecha con la Federación Rusa. Entre tanto, esta última llenaría sus necesidades económicas, a partir de la colaboración de China, país que podría convertirse de ese modo en un aliado dominante, dado su crecimiento económico.

En los liderazgos de estas tres potencias globales parecen consolidarse perfiles delineados en torno a la confrontación y líneas de conducta agresivas en sus expresiones de poder en el mundo.

Casi no hay necesidad de hacer al respecto referencia a Vladimir Putin que, apoyándose en una ideología ancestral de corte nacionalista, la de la Gran Rusia, lanza guerras de ocupación contra sus vecinos. Por otro lado, en Estados Unidos sucede el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca, que utiliza una retórica amenazante, con la que hostiliza a México, su vecino del sur y con la que busca amedrentar a Canadá, Panamá y Dinamarca, además de tender una sombra inquietante, a

**“** Vladimir Putin, apoyándose en una ideología ancestral de corte nacionalista, la de la Gran Rusia, lanza guerras de ocupación contra sus vecinos.

propósito de una guerra comercial contra China, lo que traería inestabilidad a los mercados. Finalmente, en China, después del último congreso del partido, al tiempo que se prolongaba el poder de Xi Jinping, hay una línea decisiva de una mayor intervención del Estado en la economía, lo que conduce a una mayor concentración en los procesos de decisión y una mayor subordinación de las empresas a las instancias políticas y partidistas.

Así mismo, China ha lanzado siempre sus advertencias y amenazas frente a cualquier gesto o acto de algún actor internacional que, según sus criterios, ponga en cuestión la condición de Taiwán, como territorio históricamente perteneciente a la China continental. Gestos o actos, como la visita hace un tiempo de la antigua presidenta de la Cámara, Nancy Pelosi a la isla, una provocación que dio lugar a demostraciones navales del Ejército Popular

de Liberación, por cierto cada vez más cercanas geográficamente a las costas de Taiwán, algo que siempre deja abiertas las posibilidades de una intervención militar, catástrofe eventual de orden estratégico en el Mar de la China.

El período de la post-guerra Fría, esto es, los últimos 35 años, también han correspondido a una época en la que han florecido diversos fundamentalismos religiosos, los mismos que brotaron por

entre las grietas dejadas por la crisis profunda del comunismo; en realidad, de los meta-relatos, como los llamaría el francés Lyotard, exponente del pensamiento post-moderno.

La emergencia de estos fundamentalismos dio lugar a las fuertes afirmaciones identitarias; así mismo, a la apuesta de los terroristas por causar daño al más fuerte aunque se causen peor perjuicio ellos mismos; y finalmente a las guerras híbridas y asimétricas, esas en las que no intervienen solo los Estados sino además los actores no-estatales, a la vez detentadores de la violencia; sin que,

por otra parte, dejen de lado su acción y su visión transnacionales, tras la huella de su yihadismo, amigos como han sido de poner en marcha la “guerra santa”, ese aliento de hostilidad dogmática contra los gentiles, los no pertenecientes a la “comunidad” de fieles, allí donde se encuentren, con su idolatría de siempre, rindiéndole tributo al mal.

Después de las derrotas que sufrieron, sobre todo bajo la Administración Obama, algunos grupos y milicianos supérstites experimentaron una suerte de renacimiento y consiguieron éxitos resonantes, cuando aplicaron, no el terrorismo aislado sino la guerra de guerrillas, forma táctica que supieron articular con la guerra de batallones, tal como ha sido el caso de los Talibanes en Afganistán, hoy con el control del poder y, más recientemente, como ha sucedido con el triunfo en Siria de la antigua Al-Nusra, reconvertida en una organización de línea más moderada, que finalmente ha expulsado del poder a Bachir Al Assad; con lo cual, dicho sea de paso, le infligió un revés indesimulable a la Rusia de Putin, comprometida como estaba con el apoyo militar al antiguo régimen.

## **Equilibrios inestables en la geoestrategia global**

La entrada en funciones de Donald Trump, como presidente de los Estados Unidos, ha supuesto un perfilamiento más definido de un sistema inestable en la cúpula del poder mundial, ese orden que pasa por la pugnacidad y polarización entre las más prominentes potencias, poseedoras en proporción desigual de los más relevantes y variados recursos de poder. Lo cual no excluye la ocurrencia de conflictos y tensiones regionales. Es un conjunto de relaciones que además discurre por ataques a la soberanía de distintas naciones y por el riesgo de confrontaciones militares de alcance global que no excluyen el uso de armas nucleares, riesgo que siempre empuja al mundo al borde de un abismo, del que nadie resurgiría, salvo tal vez las cucarachas, los únicos seres vivientes que se salvarían, según el macabro gracejo, anotado alguna vez por Gabriel García Márquez.

**“ La entrada en funciones de Donald Trump ha supuesto un perfilamiento más definido de un sistema inestable en la cúpula del poder mundial.**

Como era previsible, Donald Trump se instaló en la Casa Blanca patentando su sello personal, el de un narcisismo sobrador, proyectado en el mundo real como un hegemonismo en el que se amalgaman los imaginarios artificiosos a propósito de la grandeza de su país; también un tipo de auto-glorificación, más o menos infantil, más o menos *naïf*, y el trazo real de una línea de expansión y espíritu real de disputa, destinada a debilitar a sus competidores.

Los imaginarios artificiosos (la mitad de ellos *fake news* que lanza sin muchos miramientos) tienen que ver con la presentación que él hace en el sentido de que EEUU ya había caído en el desastre, a pesar de la prosperidad que antes de su llegada por segunda vez al poder ya exhibía el país. Una vez poseicionado, los hizo entrar al toque mágico de su discurso en una edad de oro. Son imágenes por supuesto de su propia narrativa, un florecimiento del verbo que por sí mismo quiere hacerse realidad, desliz fantasioso que después refrendó con la historia de que Dios lo salvó del atentado en campaña, para destinarlo a redimir al mundo, salvando previamente a la nación americana. Son expresiones todas ellas que han sido aplaudidas por la mitad de su país, porque resuenan con un eficaz optimismo, pero tras las cuales se esconde cierta prepotencia para provocar esa mezcla confusa de temor y admiración entre sus adversarios; claro, también entre sus aliados.

La línea expansionista se incuba en sus discursos y pronunciamientos, en los que se agita inquieta sin saberse exactamente cuándo comenzará a materializarse en hechos cumplidos, como la toma del Canal, plan aparentemente ya en gestación. Su desarrollo práctico irá marcando el grado de cumplimiento de sus promesas y amenazas, encaminadas todas ellas en el sentido de “hacer respetar a los EEUU en el mundo”; argumento defensivo que el presidente revierte en acciones ofensivas, las mismas que, sin embargo, no pasaran por una avenida sin obstáculos, dados los contrapesos globales, un escenario mundial en el que seguirán las avanzadas y ofensivas parciales de los tres grandes poderes, coman-

dados por Trump, Putin y Xi Jinping, cada uno poseído por la ambición de convertir a su país en el líder indiscutido dentro de esa especie de des-concierto mundial. Ya la doctrina Biden había planteado la idea de que, en el plano estratégico global, Rusia representaba el peligro inmediato, aunque en el largo plazo el real enemigo lo fuera la República Popular China.

Una atenuación de la guerra en Ucrania, o las negociaciones para ponerle fin, disiparían el riesgo de una confrontación bélica directa entre Estados Unidos y la Rusia de Putin, un peligro que Biden quería soslayar. Solo que Trump pensaba en una ecuación distinta, en una modificación radical de la situación, pues concebía un insospechado acercamiento con el mismísimo Putin, de quien siempre ha tenido una buena impresión, por no decir una excelente opinión.

En cambio, el enfrentamiento entre los Estados Unidos y China podría ser atizado por el proteccionismo revanchista de Trump, lo que podría llevar el agua al molino de un choque telúrico, sin fecha a la vista todavía, pero con ondas incontrolables, además con repercusiones históricas, que por otra parte redefinirían por completo el orden mundial.

Es una disputa de hegemonías que, vertida al molde de una “guerra comercial”, puede conducir a una guerra caliente, la expresión más acabada de lo que Graham Allison ha recordado como el “entrampamiento de Tucídides”, el historiador de “Las Guerras del Peloponeso”, quien presentara hace 2.400 años la tesis de que cuando una nueva potencia emerge termina por disputar el dominio global a la potencia reinante, desenvolvimiento con el cual ineluctablemente sobrepondrá la guerra entre ambas, hecho que servirá para dirimir la suerte del poder mundial.

A los ojos de Allison, China es la potencia desafiante. El hecho de que Trump encabece

“ Como era previsible, Donald Trump se instaló en la Casa Blanca patentando su sello personal, el de un narcisismo sobrador.

el gobierno de la potencia dominante, con su agresividad comercial, podría ser una circunstancia aceleradora de ese enfrentamiento global, aupado por liderazgos intensos y orgullosos. Allison describe las cosas del siguiente modo:

Si se filmara una película tipo Hollywood, en la que se mostrara a la China y a los Estados Unidos en la senda de la guerra, el *casting* ideal reuniría a Xi Jinping y a Trump en los roles principales. Cada uno encarna las aspiraciones profundas de su respectivo país en pos de la grandeza nacional (...) 1. Ambos albergan una ambición común, la de restablecer la

grandeza de su país; 2. Para cada uno, el otro país es el obstáculo en el cumplimiento de sus sueños. 3. Están orgullosos de su liderazgo; 4. Piensan que sus proyectos requieren cambios radicales; 5. Gozan del fervor popular (Allison, 2023, p. 9).

Ya en 1989 el historiador británico Paul Kennedy se había anticipado a estudiar el inevitable fenómeno cílico de grandes potencias que entran en decadencia mientras otras ascienden para

ocupar la cima del poder mundial, todo ello en medio de rivalidades que abren el escenario para guerras, preámbulo de nuevos hegemónismos. En el curso de los últimos 500 años, "las diferencias en los índices de crecimiento y cambio tecnológico que conducían a cambios en los equilibrios económicos mundiales, los cuales a su vez influían en los equilibrios político y militar" (Kennedy, P., 1989, p.19) se sucedían unos a otros y se entrelazaban para provocar el declive de las viejas potencias y el auge desafiante de otras, tal como lo que mostraba Kennedy en su minucioso estudio.

Seguramente hace treinta y cinco años Paul Kennedy exageró en su percepción a propósito de la decadencia de Estados Unidos, potencia ésta en la que no tuvo en cuenta el poder de las corporaciones transnacionales, como se lo señaló acertadamente su compatriota,

la especialista en relaciones internacionales Susan Strange. Con todo, no puede olvidarse el hecho de que después de publicada la obra -vaya coincidencia en contrario- fue la Unión Soviética la que implosionó, abandonando su papel de superpotencia económica, aparte de que se descompuso como líder de una coalición de países y se vino abajo como creadora de sentido.

Por entonces, Kennedy no dejó de advertir sobre el ritmo de locomotora que traía la China comunista, ritmo que no ha abandonado, apenas atenuado, bajo su aspiración ancestral, poética, incluso imperial, de volver a ser el "imperio del medio", el de un espacio intangible pero real, entre el cielo y la tierra. Al tiempo, ha combinado con vigor el desarrollo económico y el fortalecimiento militar, nada desdeñable; dueña como se sabe del Ejército más grande del mundo en términos numéricos.

Por otra parte, los fenómenos perturbadores de carácter internacional, que han caracterizado al orden mundial, encajan bien en lo que James Rosenau calificó hace algún tiempo como las turbulencias en la política internacional, turbulencias -vale el símil aeronáutico- originadas en los desajustes entre un orden inter-estatal de 350 años que se descomponía y un orden multi-céntrico, de variados actores, que nacía; de modo que en las zonas grises que surgían entre los dos, una multitud de conflictos y fantasmas irrumpían para acechar la paz y atormentar la nueva ciudadanía mundial, presumiblemente cosmopolita.

Peores que las pesadillas dibujadas, pintadas y grabadas por el inmenso Goya y Lujientes, han sido las guerras, las crisis económicas, los terrorismos, el sufrimiento de los migrantes y las ocupaciones territoriales; todos los males del mundo, a falta de un orden que garantice cierta justicia, también la paz y unas normas sensatas.

En la hipótesis de Rosenau, hay que incorporar, sin embargo, la marcha soterrada, aunque a veces muy explícita y visible- en el nivel de los macroprocesos y los macroactores- de la competencia estratégica entre esos grandes poderes; o sea, el que ha sido hegemónico en los últimos 100 años, la superpotencia

**“ Seguramente hace treinta y cinco años Paul Kennedy exageró en su percepción a propósito de la decadencia de Estados Unidos.**

norteamericana, y el que avanza para ocupar el primer plano en la segunda mitad del actual siglo XXI, este último una China pujante que, por su lado, no ceja en su empeño de integrar Taiwán a su Estado y a su soberanía territorial.

Claro está que se trata de una posible guerra por el dominio del mundo, pero no de una realidad inexorable; así lo aclara el lúcido Graham Allison. Ambos super-poderes perderían mucho; y con ellos, el resto de las naciones; toda vez que China contaría con Rusia y su arsenal atómico, como su posible aliado. Aunque la verdad sea dicha, China querría mantenerse en la línea de que solo importa su interés nacional y su prosperidad, un pensamiento que obraría como freno frente al riesgo de un conflicto global; claro: no se priva de hacerle advertencias a EEUU, en el sentido de que no les teme y de que está en disposición de aceptar los retos de una guerra en cualquier plano, no solo en el comercial.

### **Un orden internacional perturbado**

Trump 2.0 parece afirmar una tendencia, la de que se imponga abiertamente la lógica de superpotencia como la razón cruda, inscrita en el realismo de los equilibrios inestables en el orden internacional, hecho que se evidencia en su postura frente a la guerra de Ucrania, originada en la invasión realizada por Rusia, una larga operación -guerra de ocupación- resistida por los ucranianos, pero validada prácticamente por Donald Trump, un mandatario que comenzó los contactos con el régimen de Vladimir Putin, al tiempo que estigmatizaba a Volodimir Zelensky, el presidente de Ucrania, como un dictador, señalándolo por otra parte como el sujeto que dió comienzo a la guerra, una sindicación con la que invertía los términos reales de un conflicto, concebido como preámbulo en la repartición de las esferas de influencia y el despojo territorial, en tanto principio no desprovisto del cinismo inveterado en las relaciones internacionales, como el que ya registraba hace más de dos milenios el propio Tucídides, al dejar constancia de que la justicia no cabía entre desiguales, relación en la que entraba a jugar más bien la imposición.

La paz acordada principalmente entre Estados Unidos y Rusia, a propósito de Ucrania, sin tener muy en cuenta los reclamos del país ocupado, aunque Trump ha terminado haciéndole algunas concesiones más a estos, es algo que de todos modos revalida la razón de potencia y de dominación geopolítica en las relaciones entre Estados, pues deja ver que el presidente de EEUU reconoce el dominio histórico, geográfico y militar de Rusia sobre Ucrania, algo que ha estado inscrito en los imaginarios populares de la Gran Rusia.

Cuando Lavrov, el ministro de Exteriores ruso dijo – o tal vez fue el propio Putin, da igual- que ellos no negociarían con Zelensky sino con Estados Unidos, el verdadero patrón, no encontraron ningún eco en la Administración Biden, obviamente interesada en el apoyo a la resistencia contra la ocupación rusa; así mismo, comprometida en ayudar militarmente a la nación ucraniana y en aislar políticamente a la Rusia de Putin.

Donald Trump, en cambio, lo primero que hizo fue hablar con Putin, sin hacer antes algún tipo de consulta con Zelensky, al que más bien le hizo un llamado perentorio para que se dispusiera a colaborar si no quería ver cómo se quedaba sin país. Entraba así en sintonía con la pretensión “imperialista” de Rusia frente a sus vecinos, con un efecto desventajoso y gravoso para Ucrania, como vecino débil que debiera resignarse al papel de simple “tapón” estratégico, escudo para la protección de una Rusia, por otra parte, inconmensurable geográficamente, aunque expuesta, aparente o realmente, a la ofensiva latente de la OTAN en el frente occidental. Se trata de una situación compleja con diversas incidencias geo-estratégicas, en la que la nueva conducta de la facción conservadora más radical del partido republicano en Estados Unidos cambia las coordenadas de la realidad respecto de los equilibrios globales en el corto plazo.

**“** Trump 2.0 parece afirmar una tendencia, la de que se imponga abiertamente la lógica de superpotencia como la razón cruda.

Una política más liberal, como pudo ser la de Biden con respecto a Ucrania, aislabía a Rusia, la agresora; pero al mismo tiempo la empujaba en brazos de China. Por el contrario, la de Trump, más descarnada y realista, le hace concesiones a Putin y atrae a Rusia a costa de Ucrania, aunque también deje expuesta a Europa, rodeada de cierta vulnerabilidad, sin un compromiso resuelto de los Estados Unidos en la OTAN, el nuevo dato insoslayable de la realidad internacional.

La consecuencia en la geopolítica mundial es la configuración de un equilibrio inestable, con geometría variable, entre estos tres desiguales super-poderes - Estados Unidos, Rusia y China-, un equilibrio cambiante en

el que la primera superpotencia global (EEUU) impondrá sus intereses económicos inmediatos, al tiempo que China, cautelosa e imperturbable, prolongará su empuje; lo cual no significa que Rusia se deje aislar, sostenida por Donald Trump, no gratuitamente por supuesto, para entrar a ese banquete bíblico, el de los notables, como el del gran cuadro de Veronese, expuesto en el Louvre, colorido y optimista, aunque en este caso, en el

de la realidad, con la participación de los poderosos, entre ellos Rusia con su petróleo y los inagotables yacimientos de gas, con su inmenso territorio y sus armas nucleares, naturalmente sin que llegue a ser la voz cantante. Lejos de ello.

**“ Una política más liberal, como pudo ser la de Biden con respecto a Ucrania, aislabía a Rusia, la agresora.**

La tabla 2 muestra el nivel de riqueza, medido por el PIB, de los cuatro mayores espacios de poder económico en el mundo. Curiosamente, aparece en segundo lugar, apenas una pulgada por delante de China, la Unión Europea. Claro está que no se trata de un único Estado sino de veintisiete, los mismos que quizás conforman el mayor mercado del planeta, si bien carecen de unidad de mando y permanecen huérfanos de una sola soberanía, algo que fragmenta no solo la economía, sino sobre todo la política y el campo militar, disperso en esas mismas 27 voluntades. Ello representa un obstáculo para que la Unión opere como una superpotencia; cuando en realidad, es no más que un bloque unitario, el mismo que por otra parte ha confiado su defensa a los Estados Unidos, a la sombra de la OTAN, desde 1949, con la sola voz discordante -no hay que olvidarlo- del general Charles De Gaulle en tiempos ya remotos, los años sesenta, en los que el control bipolar comenzaba a ser resentido por algunos como una jaula de hierro.

Solo que ahora el alejamiento de Trump frente a la Europa liberal, a la que hostiliza por su precaria contribución financiera a la defensa común y a la que ha desconocido en sus tratativas con Putin, esa Europa que enarbola todavía la democracia liberal, frente a la amenaza interna de los populismos conservadores y nacionalistas, ha decidido reaccionar y ha manifestado en Bruselas la voluntad de volverse autónoma en Defensa y Seguridad, un propósito para el que se ha fijado la meta de reunir en cuatro años 800 mil millones de euros destinados al rearme, algo difícil, pero que en el mediano plazo llegará a representar un esfuerzo exitoso para que el espacio europeo se convierta en una superpotencia, capaz de disuadir a la Rusia de Putin o de algún impredecible sucesor. Y, en cualquier caso, para ser miembro del club de los cuatro grandes poderes, club en el que aparecerán en el escalón más elevado Estados Unidos y China, mientras en el segundo nivel se ubicarán Rusia y Europa. Será un club que por lo pronto constituirá un conjunto de hegemonismos dispares, todavía sin reglas claras de convivencia..■

**TABLA 2 - PIB de las principales potencias año 2023**

País	PIB (US\$) en millones
Estados Unidos	27.720.709,00
Unión Europea	18.590.720,06
China	17.794.783,04
Rusia	2.021.421,48

**Fuente:** Banco Mundial en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN>

## Referencias

- Allison, G. (2023). *Vers la guerre. L'Amérique et la Chine dans le piège de Thucydide?* Odile Jacob. Paris. (*Destined for War. ¿Can America and China Escape Thucydides's Trap?* 2017; Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company).
- Aron, R. (1984). *Paix et guerre entre les nations*. Calmann Lévy. Paris.
- Badie, B-Smouts, MC. (1992). *Le retour du tourne-mont du monde. Sociologie de la scène internationale*. Presses de la FNSP & Dalloz. Paris.
- Beneysto, JM (ed.) (2022). *¿Hacia un nuevo orden mundial? La guerra de Ucrania y sus consecuencias*. DEUSTO. Barcelona.
- Bull, h. (1977). *The Anarchical Society. A study of order in world politics*. University Press. New York.
- Carr, EH (1964). *The Twenty Years Crisis 1919-1939. An introduction to the study of international Relations*. Harper and Row, New York.
- De Battistella, D. (2006). *Théories des relations internationales*. SciencesPo Les Presses. Paris.
- De Senarclens, P. (1992). *La politique internationale*. Armand Colin. Paris.
- Frank, R. Ed. (2012). *Pour L'histoire des relations internationales*. PUF. Paris
- Grosser, P. (1995). *Les temps de la guerre froide*. Editions Complexe. Bruxelles
- Heisbourg, F. *Les leçons d'une guerre. L'Ukraine, La Russie, L'Asie, Les Etats-Unis...et Nous*. Odile Jacob. Paris.
- Hoffmann, S. (1985). "L'ordre international". En: Grawitz, M- Leca, J. *Traité de Science politique*. PUF. Paris.
- Kaplan, M (1957). *System and Process in international politics*. John Wiley and sons. New York
- Kennedy, P. (1989). *Auge y caída de las grandes potencias*. Plaza y Janés-Cambio. Barcelona.
- Rosenau, JN. (1990). *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*. Princeton University Press. Princeton.

# El neoliberalismo socialmente conservador



José Vicente  
Tavares-Dos-  
Santos  
Profesor Titular  
de Sociología,  
Universidad  
Federal de Río  
Grande do Sul,  
Porto Alegre

## El pensamiento conservador

Para empezar la discusión acerca del neoliberalismo socialmente conservador cabe evocar a Karl Mannheim (1893-1947). Este autor clásico de la sociología parte del concepto de “estilo de pensamiento”, pues la “clave para comprender los cambios de ideas debe encontrarse en las circunstancias sociales cambiantes, principalmente en el destino de los grupos o clases sociales que son los ‘portadores’ de estos estilos de pensamiento” (p.78).

De ahí el análisis del significado de las ideas y la necesidad de estudiar los grupos sociales que las portan (p. 81), a partir de un impulso básico, algo que nace de las luchas

y conflictos de grupos humanos (p. 83). En otras palabras, “el conflicto político da expresión a los objetivos y propósitos que operan inconscientemente, pero coherentemente, en las interpretaciones conscientes y semi-conscientes del mundo, características del grupo” (p. 89).

Estamos ante una “configuración estructural histórica y dinámica” (p. 104), que involucra dimensiones políticas, pero también una “forma particular de experiencia y pensamiento” (p. 108), estratificación social y conflicto de clases (p. 110). La pregunta sociológica pertinente sería:

“Queremos saber: ¿qué pasó con todas esas relaciones y actitudes vitales y sus corres-

pondientes modos de pensamiento, que fueron suprimidos por la apariencia de una racionalización consistente? ¿Simplemente desaparecieron en el pasado o de alguna manera se preservaron? Si se conservaron, ¿cómo nos transmitieron?" (pág. 93).

Luego escribe un resumen:

"Hemos reunido una serie de rasgos característicos del modo de vida y de pensamiento conservador. Discutimos su naturaleza cualitativa; su énfasis en lo concreto frente a lo abstracto; su aceptación de la perdurable realidad presente frente al deseo progresivo de cambio; la ilusoria simultaneidad que atribuye a los acontecimientos históricos frente a la concepción liberal lineal del desarrollo histórico; su intento de sustituir al individuo por la propiedad territorial como base de la historia; y su mayor preferencia por unidades sociales orgánicas que por unidades aglomeradas, como las clases" (p. 125)

Hirschman identifica tres "ondas reaccionarias" al avance de los derechos civiles, políticos y sociales de la ciudadanía, para seguir T.H. Marshall, las tesis de la perversidad, de la futilidad y de la amenaza:

"De acuerdo con la tesis de la perversidad, cualquier acción para mejorar algún aspecto del orden económico, social o político, solamente lleva a exacerbar la situación que se deseaba remediar. La tesis de la futilidad sostiene que las tentativas de transformación social serían infructíferas (...). Por fin, la tesis de la amenaza arguye que el costo del cambio sería muy elevado, pues amenaza alguna realización anterior" (Hirschman, 2019, p. 19).

En términos teóricos, podríamos identificar las siguientes características del pensamiento conservador:

1. Los conservadores reemplazaron la Razón por conceptos como Historia, Vida y Nación;
2. Contra la inclinación deductiva de la escuela de derecho natural, los conservadores se opusieron a la irracionalidad de la realidad.
3. En respuesta a la pretensión liberal de validez para todos, los conservadores plan-

tearon radicalmente el problema de la individualidad.

4. El concepto de organismo social lo desarrollan los conservadores;
5. los conservadores se opusieron a un tipo de pensamiento que parte de un concepto de totalidad que no es la mera suma de sus partes, sino que los individuos deben ser entendidos sólo como partes de una totalidad más amplia;
6. la concepción dinámica de la Razón: concebían la Razón misma y sus normas en cambio y movimiento (pp. 129-131).

En sentido opuesto, las fuerzas democráticas necesitan esposar un

pensamiento iluminista de nuevo tipo que profundice las conquistas sociales y culturales del Estado de Bien Estar Social. Muchas experiencias progresistas hay. Los programas de prevención de la violencia, en Brasil, Argentina, Uruguay y México, por ejemplo; y los programas por la Paz en Colombia. Los programas Territorios de la Paz, en Brasil, privilegian el espacio barrial, con proyectos asociados para jóvenes,

acompañados de ofertas para generar ingresos y empleo, y los programas culturales y deportivos. Por otro lado, la relevancia de los proyectos para el empoderamiento de las mujeres, los programas de prevención de la violencia contra la mujer y las movilizaciones por las personas desaparecidas en México.

En este sentido, podemos identificar un campo de tensiones que anuda diferentes discursos en posiciones distintas, lo que resulta relevante para la expansión de la democracia. En suma, se observa el desarrollo de instancias de mediación y resolución no violenta de conflictos, así como la emergencia de cambios epistemológicos en la educación policial, sobre todo derivados de las acciones desde las Universidades. Todo lo expuesto nos permite concluir que se puede construir otro modo de seguridad, orientado al buen

**Hirschman**  
identifica tres "ondas  
reaccionarias"  
al avance de los  
derechos civiles,  
políticos y sociales de  
la ciudadanía.

vivir de todos los ciudadanos y las ciudadanas (Tavares-dos-Santos, Viscardi, Chinas Salazar, Oliveira, 2022, p. 448). Todo un campo de luchas sociales y políticas que están a moldar el futuro de América Latina, aunque lleno de inseguridades e inquietudes.

### **El ciclo de la dependencia neoliberal conservadora**

Tenemos una evidencia relevante e inquietante: la (re)democratización en América Latina no significó el fin de las prácticas ilegales ni del uso indiscriminado de la violencia. El legado autoritario de los régimen militares, así como las prácticas políticas y sociales seculares, dificultaron el ritual de paso de un orden con derechos sociales y políticos limitados a otro con un rasgo democrático.

Brasil ha estado marcado por dos hechos políticos expresivos que repercuten en el tema de los derechos: la transición democrática iniciada en 1985 y la Constitución de 1988, denominada "Constitución Ciudadana".

En el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff, se aprobó la constitución de una Comisión Nacional de la Verdad para investigar los

graves delitos de violación de los derechos humanos cometidos entre 1946 y 1988. A raíz de la Comisión Nacional de la Verdad, establecida en 2012, se crearon algunas comisiones, de forma más limitada, para analizar las graves violaciones a los derechos humanos y sus repercusiones dentro de varios estados, así como dentro de diferentes sectores sociales y laborales, como los periodistas, en el campo (trabajadores rurales), sectores indígenas y universidades públicas brasileñas. Los resultados de la Comisión Nacional de la Verdad, como diferentes comisiones de investigación, permiten analizar las prácticas del régimen militar implementado en Brasil a partir de 1964, es-

pecíficamente expresivas de violencia física y simbólica, concentrándose principalmente en prácticas de represión. Volvió en 2001, Lula III.

Contrariamente a lo que pudiera imaginarse, a pesar de que los actos institucionales emitidos de 1964 a 1968, en especial el AI-5, y la propia Constitución otorgada por la dictadura en 1967, configuran un aparato jurídico de excepción, incluyendo el respeto a los derechos humanos más elementales, la mayoría de las acciones represivas se llevaron a cabo de manera ilegal y/o clandestina, incluso con respecto a la legislación autoritaria vigente. Tales acciones, "incluso al margen del aparato judicial entonces vigente, se combinaron con el uso de una legislación dictatorial, de manera que los secuestros, torturas y asesinatos, no pocas veces, se desarrollaron en procesos judiciales que muchas veces condujeron a una condena formal y la ejecución de una pena de privación de libertad" (Barreira et al., 2014, p. 284-285).

Fuerte represión policial recayó sobre toda la comunidad universitaria, afectando, además de estudiantes, a varios profesores y empleados de las instituciones, instalando una ruptura en la vida académica que aún hoy exige un alto precio a la ciencia y la tecnología: su desarrollo fue interrumpido, pues hubo un corte que sufrió toda una generación de futuros líderes políticos formados en la vida universitaria, que quedaron al margen de las prácticas políticas institucionales y que no pudieron desarrollarse y florecer en el período dictatorial, porque fueron presos, exiliados o con derechos destituidos. (Motta, 2014).

Para Tavares dos Santos, la "lucha por la amnistía dentro de las Universidades comenzó con la reconstrucción de los dos ciclos represivos que purgaron a profesores y estudiantes en 1964 y 1968: el ciclo de la 'vergüenza inquisitorial' y el ciclo de la 'purga dictatorial'" (Averbuck et al, 2008; Tavares-dos-Santos, 2009).

En América Latina, el ciclo de dependencia neoliberal conservadora fue iniciado por Fernando Henrique Cardoso, en Brasil, en

**“ La (re) democratización en América Latina no significó el fin de las prácticas ilegales ni del uso indiscriminado de la violencia.**

dos mandatos sucesivos (de 1995 a 1998 y de 1999 a 2003, aunque tuviera matices social demócratas. Después del Golpe de Estado Parlamentario contra Dilma Rousseff, han venido Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (2019-2022). En México, el gobierno de Fox, en 2000, seguido por Colombia en 2002 con el gobierno de Uribe, Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018), y Iván Duque Márquez (2018-2022). En Chile, Piñera (2010-2014, 2018-2022). En Argentina, Macri (2015-2019)

y Javier Milei (2023-), y en Perú, Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), Martín Vizcarra (2018-2020), Francisco Sagasti (2020-2021), y Dina Boluarte (2022-). En El Salvador, Nayib Armando Bukele (2019-); Ecuador, Daniel Noboa (2023-); y Paraguay, Santiago Peña (2023). En Uruguay, Luis Lacalle Pou (2019-2024).

Podemos evocar las configuraciones económicas, sociales, políticas y culturales del ciclo político del neoliberalismo conservador en América Latina:

Estado	Estado mínimo orientado a la ciudadanía, orientado a empresarios, terratenientes y banqueros
Democracia	Autoritarismo, representantes, grupos de presión, cooptación sindical, criminalización de luchas y movimientos sociales, partidos elitistas y cooptantes de sectores populares.
Economía	Desindustrialización, importaciones masivas y aumento de las exportaciones de minerales y agricultura. Exclusión social, con aumento de la pobreza y las poblaciones sin hogar.
Políticas Sociales	Selectividad, reducidas y auxilio desempleo.
Derechos laborales	Precarización de los derechos, trabajadores de los aplicativos.
Judicial	Politicizado, procesos intimidatorios, reducción de la justicia laboral, criminalización de la actividad política, selectividad penal
Modo de Seguridad	Seguridad pública: policía violenta, combate a las drogas, mayor encarcelamiento; armamento de civiles; seguridad interior: militarización
Políticas Agrarias	Colonización, violencia en el campo, criminalización de los movimientos sociales; agroexportador
Habitación - . Salud -	Concentración en el crédito inmobiliario, reducción de los programas de habitación social
Salud	Privilegio a los seguros médicos privados, y financiamiento de hospitales privados
Familia	Familia tradicional, contra el aborto
Escuela	Conocimientos genéricos y neutrales (Escuela sin partido); escuelas cívico-militares.
Universidad	Universidades Públicas selectivas, para grupos de Excelencia; intervención federal en la nominación de Rectores; ampliación de la Universidad Privada, con crédito educativo; represión al movimiento estudiantil
Ciencia y Tecnología	Desprecio a la Ciencia y Tecnología, grados operacionales, marginalización de las Ciencias Humanas.
Etnias	Dominación de las etnias brancas, racismo estructural.
Tierras indígenas y quilombolos	Privilegio a los grandes terratenientes, acaparamiento de tierras, expulsiones
Medio ambiente	Capitalismo verde, destrucción de la Naturaleza
Política Exterior	Unilateralismo, diálogos bilaterales, Hegemonía del Norte, Atlantismo
Medios de comunicación	Monopolios verticalidades, redes sociales, fakenews
Cultura Política	Pensamiento neocolonial estadounidense-eurocentrismo, anglicismo, falta de respeto por la diversidad cultural, Autoritaria, carismática, segregación social, exclusión social

**Fuente:** TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente; BARREIRA, César. "Ciclos políticos na América Latina: o desenvolvimento includente e a dependência neoliberal conservadora". In: Las Encrucijadas Abiertas. Alberto Bialakowsky; Nora Garita; Marcelo Arnold; Paulo Henrique Martins; Jaime A. Preciado Coronado (Orgs.). Buenos Aires, TESEO, 2018, p. 133-135.

Podemos, ahora, especificar cada uno de los elementos del ciclo del neoliberalismo conservador:

**Estado** – Estado Mínimo, orientado a empresarios, terratenientes y financieros. Este retroceso representa un desmantelamiento del Estado, desde el punto de vista social, conteniendo propuestas de cambios en la seguridad social, reformas laborales y tercerización.

**Modo de la democracia** - Autoritarismo, Representantes, grupos de presión, cooptación sindical, criminalización de luchas y movimientos sociales, partidos elitistas y que cooptan sectores populares.

**Economía** – Hubo importaciones masivas y aumento de las exportaciones de minerales y agricultura. Al mismo tiempo, una reducción de la inversión empresarial, en Brasil y Argentina, ha amenazado la producción, con amenazas de desindustrialización del capital y de los productos de consumo. En Brasil, Argentina y México, la producción automotriz sigue siendo el pilar de la economía, con la sustitución de las importaciones por más de cincuenta empresas multinacionales. Sin embargo, ocurrió un aumento significativo en el sector agroexportador, minerales y petróleo, principalmente en Brasil, Argentina, Chile, Perú y Ecuador, siendo el destino privilegiado China, Estados Unidos y Europa. Por otro lado, disminuye la ideología del emprendimiento.

**Políticas Sociales** – Fueran reducidas, con marca selectiva, y la exclusión social, con

aumento de la pobreza y de las poblaciones sin hogar, “poblaciones en situación de calle”. De este modo, en Brasil, aumentó la pobreza y la miseria. Se argumenta que las políticas del Estado de Bienestar Social amenazan las libertades individuales.

**Derechos Laborales** – Hubo cambios en los derechos laborales, que representan, en gran parte, un retroceso en los logros de la

clase trabajadora en las últimas décadas. En Brasil, los cambios afectaron directamente el tiempo en que es posible que el trabajador se jubile, ampliando el período de cotización, así como la edad mínima para el derecho a la jubilación. Hubo pérdida de derechos relacionados con el valor de la jubilación. Los nuevos trabajadores, que ingresaron al mercado laboral en los últimos años, ya no tienen derecho a una pensión completa.

Otro cambio es la subcontratación irrestricta, pues puede llevar a un gran contingente de brasileños a condiciones muy análogas a la esclavitud, caracterizada por el trabajo forzoso y degradante, sin ningún apoyo de la seguridad social. La ausencia de seguridad social se manifiesta claramente en casos de desempleo, accidentes laborales y enfermedades adquiridas, muchas veces en el ejercicio de la actividad laboral. El tema básico es la reducción de los costos laborales, teniendo como dato más aparente las dificultades o desaparición de los derechos laborales.

Se repite la ideología del emprendedor, muchas veces ocultando la superexplotación del trabajo, como los trabajadores de los sistemas de aplicativos (Uber, entregadores, etc.).

**1. Justicia** – Derecho Positivo, politizada, procesos intimidatorios, reducción de la justicia laboral, criminalización de la actividad política, selectividad penal racial y social.

**2. Modo de Seguridad** – Autoritarismo, grupos de presión, cooptación sindical, criminalización de luchas y movimientos sociales. La presencia de una policía violenta, “de mano dura”, combate a las drogas, mayor encarcelamiento; armamento de civiles; seguridad interior con militarización.

En el ciclo del conservadurismo, ha habido un proceso de criminalización de los movimientos y luchas sociales. Los peores ejemplos ocurren en México, como la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos en la ciudad de Ayotzinapa: la Masacre de Iguala ocurrió el 26 de septiembre de 2014, cuando 43 estudiantes de la Escuela Normal

“ Se repite la ideología del emprendedor, muchas veces ocultando la superexplotación del trabajo.

Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa desaparecieron en la ciudad de Iguala, Guerrero, México (Cuellar et al., 2024). Y en Brasil, en los últimos dos años, ha habido varias masacres en el mundo rural y urbano.

En Brasil se destaca el crecimiento de la “Bancada de la Bala”: un término utilizado para definir el frente parlamentario compuesto por políticos que defienden el armamento civil, la flexibilización de las leyes relacionadas con las armas y contra la política de desarme. Destaca en esta bancada la defensa de rebajar la edad de responsabilidad penal, aumentar las penas y eximir a militares y policías que cometan excesos durante un operativo para garantizar el orden público.

**3. Políticas agrarias** – Colonización, violencia en el campo, criminalización de los movimientos sociales; agroexportador.

Las políticas agrarias estuvieron marcadas por la colonización de nuevas tierras, como en Brasil y Colombia, por la violencia en el campo, incluso con paramilitares y pistoleros, y por la criminalización de los movimientos sociales. Hubo un privilegio para el sector agroexportador, una alianza con los intereses de los grandes terratenientes, como en Brasil y Argentina, así como acaparamiento de tierras y expulsiones de tierras. Se afirma una especie de Capitalismo Verde, marcado por la falta de respeto a la Naturaleza.

**4. Vivienda** – Concentración en el crédito inmobiliario, reducción de los programas de vivienda social.

La política conservadora ataca directamente los grandes proyectos de inclusión. Como, en Brasil, el programa Bolsa Familia: en julio de 2017, el recorte realizado por el Gobierno Federal alcanzó a beneficiarios de este programa, la mayor reducción en la historia de Bolsa Familia en el país. El nuevo programa social del gobierno federal se denomina “Auxilio Brasil”, dirigido a familias en extrema pobreza o en situación de pobreza, que tengan mujeres embarazadas o personas de hasta 21 años.

**5. Salud** – Privilegio a los seguros médicos privados, y financiamiento de hospitales privados. Negacionismo de las vacunas, y en caso de la COVID-19, soluciones de simulacro.

**6. Familia** – Defensa de la familia tradicional, hay una negación del derecho al aborto, y una reducción de la familia al modelo nuclear, negando las familias homoafectivas.

**7. Escuela** – Propuesta de conocimientos genéricos y neutrales; censura de libros; y la idea de la “Escuela sin partido”. Una de las primeras medidas del Gobierno Bolsonaro, en Brasil, fue la exaltación de los Colegios Cívico-Militares, proponiendo escuelas secundarias con dirección y disciplina militar. Funcionan cerca de 800, actualmente.

En Estados Unidos, en los últimos años se han prohibido más de 10.000 libros en escuelas y bibliotecas públicas de Estados Unidos. Entre las obras censuradas se encuentran títulos como Muerte en el Nilo (Agatha Christie), Blade Runner (Philip K. Dick), Matar a un ruiñor (Harper Lee) y El diario de Ana Frank. La casa de los espíritus y Más allá del invierno de Isabel Allende; Crónica de una muerte anunciada, El amor en los tiempos del cólera y Cien años de Soledad, de Gabriel García Márquez; La casa de Bernarda Alba de Federico García Lorca, y Tinísima de Elena Poniatowska. Sólo Stephen King tiene 23 libros prohibidos en Florida. La mayoría de las obras censuradas abordan temas como: identidad de género y orientación sexual, racismo y la lucha por la igualdad racial y los derechos LGBTQIA+. La ola de censura ha sido impulsada por grupos conservadores, que buscan “proteger a los niños” de contenidos que consideran inapropiados (Cf. El País, 28 nov 2024).

“ La política conservadora ataca directamente los grandes proyectos de inclusión, como en Brasil, el programa Bolsa Familia.

- 8. Universidad** – Hoy, existe una amenaza para la Universidad Pública, Gratuita y de Calidad en toda América Latina. El movimiento estudiantil chileno es sin duda el más revelador de este impasse. Con relación a las Universidades, el énfasis se remonta al modelo de excelencia, según el cual se debe privilegiar un grupo restringido de Universidades, y dentro de él, los grupos de investigación y los programas de posgrado, además de privilegiar al sector universitario privado. En el plano internacional, se trata del choque entre la Educación como bien «social», susceptible de ser comercializado, y la Educación como bien público, reavivando el debate sobre los efectos de la Reforma Universitaria de Córdoba (CRES, 2018).
- 9. Ciencia y Tecnología** – Desprecio a la Ciencia básica, privilegio de las Tecnologías, grados operacionales, marginalización de las Ciencias Humanas. Negacionismo de la ciencia. Importación de tecnologías.
- 10. Tierras originarias** – Tierras indígenas y quilombolas, privilegio a los grandes terratenientes, agroexportador, minerías, acaparamientos de tierras, incendios provocados, expulsiones.
- 11. Etnias** – Dominación de las etnias blancas, el mito da democracia racial, y el racismo estructural. Intolerancia contra la diversidad étnica (Souza, 2021).
- 12. Medio ambiente** – Capitalismo verde, destrucción de la Naturaleza, sequías, inundaciones, negación del cambio climático.
- 13. Religión** – Predominio de las iglesias neo-pentecostales, con gran presencia en la televisión y redes sociales; represión a las religiones afrodescendientes, invisibilidad de la Iglesia Católica.
- 14. Medios de Comunicación** - Monopolios verticales, redes sociales, fakenews.
- 15. Política Exterior** – Privilegio al Unilateralismo, y a los diálogos bilaterales, Hege-monía del Norte, Atlantismo.  
En Brasil, el multilateralismo de la política exterior se alimentaba de nuevos bloques,

como lo revela la expansión de los BRICS, MERCOSUR, UNASUR y CIELAC. Incluso se constituyeran redes internacionales de Universidades, como el Grupo de Montevideo, el Grupo Coimbra y la reciente Red Universitaria BRICS, involucrando 11 países. Pero, Argentina salió del nuevo BRICS.

- 16. Cultura Política** – Predominio de un pensamiento neocolonial, estadounidense-eurocentrismo, anglicismo, irrespeto a la diversidad cultural, autoritaria, carismática, segregación, exclusión social. En términos intelectuales, tal movimiento significa abandonar la perspectiva de las epistemologías del Sur, en una visión del Sur Global, a favor de la hegemonía científica y cultural del Norte (Sousa Santos y Menezes, 2009). Resurgieron los particularismos y el individualismo posesivo. Y la exaltación de la personalidad autoritaria en una cultura de la violencia (Tavares-dos-Santos, 2021).

## Conclusión

A partir de lo expuesto, podría afirmar que estamos ante de un costumbrismo conservador que afecta múltiples dimensiones de la vida social, manifiestamente en las políticas sociales, el modo de seguridad, la familia, la escuela, la Universidad, las etnias, las tierras ancestrales, el medio ambiente, los medios de comunicación y la cultura política.

Al mismo tiempo, se actualizan las tesis de la perversidad, de la futilidad y de la amenaza, ocultando una aversión a las transformaciones de la democracia en el siglo XX y XXI.

El conservadurismo exalta la violencia. La entendemos en cuanto una “ciudadanía desgarrada”, ya que evoca el desgarro del cuerpo, de la carne, manifestación creciente de la violencia física en la sociedad, que amenaza las posibilidades mismas de participación social. La fuerza, la coerción y el daño, con relación al otro, como acto de exceso presente en las relaciones de poder - desde el nivel macro, del Estado, hasta el nivel micro, entre grupos sociales- vienen a configurar esa violencia social contemporánea. Presente,

incluso, en la novela latinoamericana actual (Tavares-dos-Santos, 2022).

En la sociedad actual existe una fragmentación del espacio social entre los incluidos y los excluidos. Se está produciendo un proceso de alejamiento del otro. En otras palabras, un grupo social estigmatiza a otro grupo, apropiándose de algunas de sus categorías distintivas y haciéndolas absolutas. Luego establece la separación de este grupo, ignorándolo o cancelando su presencia, negando así el reconocimiento de la diferencia y de la experiencia de la alteridad social.

Si retomamos las preguntas iniciales, podríamos identificar las que el neoliberalismo conservador actualizó, en las prácticas sociales y en las tomadas de posición, diversas dimensiones del pensamiento conservador: difundieron los conceptos de Nación y la veneración a los símbolos patrios; plantearon radicalmente el problema de la individualidad, afirmando que los individuos deben ser entendidos como partes de una totalidad más amplia, afirmando el concepto de organismo social; asimismo, concibieron la Razón misma, y sus normas, y prácticas, en movimiento.

No solamente buscan a los “pobres de derecha”, cómo agudamente escribe Jessé Souza, especialmente el pobre blanco del Sur y de São Paulo que votaron por el Expresidente Jair Bolsonaro en las últimas elecciones presidenciales:

“... su sesgo liberal conservador y falsamente moralista convenció a las clases medias y a la élite propietaria. La parte difícil es conseguir apoyo popular para políticas que en su esencia son impopulares. Lo logra contando con el apoyo de líderes evangélicos dispuestos a resignificar la teología del dominio neopentecostal –defendida también de manera difusa por otras denominaciones pentecostales, en una supuesta lucha contra las élites, aunque personalizada de manera infantil y “personalizada” en la figura de los enemigos personales del líder– y, luego, combinarlas y vincularlas orgánicamente con la oposición popular ya existente entre los pobres honestos y los pobres delincuentes.

Se puede percibir en la actualidad que muchos Gobiernos neoliberales recibieron apoyo popular y asumen la agenda del conservadurismo. El Gobierno Trump, de Estados Unidos, se arroga tales postulados del conservadurismo social y político. Así, está promoviendo acciones en contra de la “diversidad, la equidad y la inclusión” (IED), tanto en agencias federales, en las fuerzas armadas y en las Universidades. A partir de un listado de palabras y temas, investigadores científicos están revisando sus proyectos; tales proyectos son desasistidos e, incluso, la presión en contra de las Universidades – como la Universidad de Columbia, en Nueva York – donde hay un movimiento de estudiantes críticos de la política externa norteamericana. En Argentina ocurre lo mismo: el gobierno Milei en el Fórum de Davos emitió un discurso donde cuestionó el feminismo, criticó el aborto, cuestionó el concepto de feminicidio y asoció la homosexualidad con la pedofilia, en contra de la comunidad LGBT+. Se actualiza el ciclo del conservadurismo neoliberal.

Se conforma un campo de conflictos políticos en donde los partidos de izquierda y de centroizquierda necesitan reactualizar sus propuestas y atentar la acción notoria de los partidos conservadores.

Queda el enorme desafío al pensamiento iluminista y los ciudadanos progresistas: ofrecer concepciones teóricas y planteamientos prácticos alternativos a un amplio sector de la población, incluyendo las élites democráticas, los intelectuales, las clases medias, las clases trabajadoras y también a los pobres. Es necesario conformar una agenda anti-racista, en contra la discriminación, a favor del feminismo y de las minorías de orientación sexual alternativa a fin de plasmar una perspectiva para otro tipo de sociedad, y de conceptualizaciones costumbristas, construyendo una democracia para todos y todas.■

**“** En la sociedad actual existe una fragmentación del espacio social entre los incluidos y los excluidos.

## Referencias

- Averbuck, Ligia; campilongo, Maria Assunta; holzmann, Lorena; miranda, Luiz A.O.R. de; Tavares-dos-Santos, José Vicente; Taitelbaum, Aron (2008). *Universidade e Repressão: os expurgos na UFRGS*. Porto Alegre: L&PM / ADUFRGS, 2.
- Barreira, César; Baima, Eudes; Pinto, Virginia Bentes (2014). "A Repressão após o Golpe Militar de 1964 e a Resistência Universitária: as graves violações dos direitos humanos". En: Osmar Maia Diógenes, Daniel Gonçalves, Paulo R. F.O. Marques (Orgs). *Ainda 1964: história, política e sensibilidades*. Fortaleza: MALCE: INESP, 2014.
- Burke, Edmund (1790). *Reflexões sobre a Revolução Francesa*.
- Cuellar, Angélica et al. (2024). *La orfandad institucional: el caso Ayotzinapa*. México: UNAM / Tirant.
- Escorsim Netto, Leila. (2013). "O conservadorismo como objeto da sociologia do conhecimento (K. Mannheim)". En: *O conservadorismo clássico: elementos de caracterização e crítica*. São Paulo: Cortez.
- García, José M. G. (1993), "Reflexiones sobre «El Pensamiento Conservador» de Karl Mannheim". En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 62, p. 61-81.
- Hirschman, Alberto O (2019). *A Retórica da intransigência: pervercidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Cia. Das Letras.
- Lepenies, Wolf (1996). *As três culturas*. São Paulo: Edusp.
- Mannheim, Karl (1968). *Ideología e Utopía*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Mannheim, Karl (1986). "O pensamento conservador". In: MAR-
- TINS, José de S. (Org.). *Introdução crítica à sociologia rural*. São Paulo: Hucitec. pp. 77-131.
- Mannheim, Karl (1959). "O Pensamento conservador". En: *Essays on Sociologie and Social Psychology*. London: Routledge and Kegan Paul, pp. 74-119.
- Marshall, T.S. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Motta, Rodrigo Patto Sá (2014). *As Universidades e o Regime Militar, cultura política brasileira e modernidade autoritária*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Motta, Rodrigo Patto Sá (2014). *As Universidades e o Regime Militar, cultura política brasileira e modernidade autoritária*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Nisbet, Robert (1986) "As idéias-unidades da Sociologia; Conservadorismo e Sociologia." En: MARTINS, José de S. (org.). *Introdução Crítica à Sociologia Rural* (2ª edição). Universidade de São Paulo & Hucitec.
- Nisbet, Robert (1987). *O conservadorismo*. Lisboa: Estampa.
- Nisbet, Robert (2004). *The sociological tradition*. London: Raj.
- Nisbet, Robert (2017). *Conservatism: dream and reality*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Oakeshott, Michael (2016). *Conservadorismo*. Belo Horizonte: Yiné.
- Scruton, Roger (2015). *O que é conservadorismo?* São Paulo: Realizações.
- Sousa Santos, Boaventura de, ME NEZES, Maria P. 2009 (org.). *Epistemologias do Sul*. Porto: Afrontamento.
- Souza, Jessé (2021). *Como o Racismo criou o Brasil*. Rio de Janeiro: Estação Brasil.
- Souza, Jessé (2024). *O pobre de direita: a vingança dos bastardos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Tavares-dos-Santos, José Vicente; Viscardi, Nilia; Chinas Salazar, Dolores del Carmen y Oliveira, Lívio Silva de (2022). *Amenazas y desafíos para las democracias en América Latina y el Caribe: ¿derechos en cuestión?* Buenos Aires: CLACSO.
- Tavares-dos-Santos (2022). *José Vicente. Figuraciones de la violencia (sociología de novelas latinoamericanas)*. Buenos Aires: TESEO.
- Tavares-dos-Santos, José Vicente. "O romance e a cultura da violência". En: *Todas as Artes (Revista luso-brasileira de arte e cultura)*. Vol. 4:1, pp. 30-50, 2021.
- Tavares-dos-Santos, José Vicente; Barreira, César (2016). *Paradoxos da segurança cidadã* (Porto Alegre: CLACSO).
- Tavares-dos-Santos, José Vicente; Barreira, César (2018). "Ciclos políticos na América Latina: o desenvolvimento includente e a dependência neoliberal conservadora". En: Alberto Bialakowsky; Nora Garita; Marcelo Arnold; Paulo Henrique Martins; Jaime A. Preciado (Orgs.). *Las Encrucijadas Abiertas*. Buenos Aires: TESEO. pp. 131-136.
- Tavares-dos-Santos, José Vicente (2009). *Violências e Conflitualidades*. Porto Alegre.
- Villas Boas, Gláucia (2006). *A recepção da sociologia alemã no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks.



# Nexus de Harari, la democracia de los datos

**Beethoven Herrera Valencia**  
Profesor emérito de la Universidad Nacional  
**Juan M. Martínez Valencia**  
Estudiante de economía, Universidad Nacional

## IA, Información y Democracia

Desde hace siglos, la información ha sido un activo de vital importancia. La humanidad ha conseguido un poder y una prosperidad enormes mediante la construcción de grandes redes de cooperación, cuyo principal bastión es la información. Sin embargo, la información puede incluir ficciones e ilusiones que pueden dar paso a un uso imprudente del poder. La historia aporta múltiples ejemplos de cómo la tergiversación de la verdad permitió a algunos agentes obtener un poder enorme y causar daños sin precedentes.

En su última obra titulada *Nexus*, el autor Yuval Noah Harari (2024) introduce el concepto de la “idea ingenua de la información”, que es la creencia de que más información conlleva necesariamente a la verdad, el poder y la sabiduría. A ese respecto el autor afirma: “Si analizamos la historia de la información desde la Edad de Piedra hasta la Era del Silicio, veremos que el aumento constante de la conectividad no viene acompañado de un aumento simultáneo de la veracidad o la sabiduría” (Harari, 2024, p.44). Este fenómeno se ha manifestado en

numerosos episodios, como en los regímenes autocráticos de Nerón y Stalin.

Además señala que: "Aunque un gobernante autocrático como Nerón podía ejecutar a cualquiera que hiciera o dijera algo que no le gustara, no tenía manera de saber qué era lo que hacía o decía la mayor parte de la gente de su imperio". En contraste, Stalin poseía mecanismos de información más eficientes que permitieron una magnificación del terror. Stalin manejaba la información de forma estratégica, no siempre revelaba sus planes ni a sus aliados más cercanos, y usaba la propaganda para mostrarse como un líder infalible (Kuroyima, 2007).

Harari (2024) advierte que "estamos creando un tipo totalmente nuevo de red de información sin detenernos en calcular sus implicaciones" (p.32). La IA, a diferencia de cualquier otra tecnología, puede procesar información por sí sola y, por lo tanto, sustituir a los humanos en la toma de decisiones.

La conclusión de Harari es que "La IA no es una herramienta, es un agente" (Harari, 2024, p.23).

La IA puede alterar el curso no solo de la historia de nuestra especie, sino de la evolución de todos los seres vivos. Por ello se pregunta: "¿Podemos confiar en los algoritmos informáticos para tomar decisiones sensatas y construir un mundo mejor?" (Idem). Este es un dilema fundamental, ya que una IA mal regulada puede concentrar el poder de manera sin precedentes y reforzar regímenes totalitarios. El control

absoluto de Stalin en la Unión Soviética se extendió incluso a la eliminación de supuestos "enemigos del estado". Si la información es el pilar del poder, entonces, centralizar la IA equivale a otorgar un dominio absoluto a una entidad sobre la sociedad.

Hannah Arendt en 1973 aseguraba que la lucha por la dominación total de la tierra es inherente a los regímenes totalitarios, pues

si este no es su objetivo último, lo más probable es que pierdan todo tipo de poder que hayan conquistado. Esto, en cierto sentido, explica las iniciativas de diversos estados (China, Estados Unidos) frente a la IA y otras tecnologías con un potencial de cambio sin precedentes.

Además, Harari subraya que "si el mundo se divide en imperios rivales, es muy poco probable que la humanidad coopere con la eficacia suficiente para superar la crisis ecológica o para regular la IA y otras tecnologías disruptivas como la bioingeniería" (2024, p.445). La descentralización de la información se convierte, entonces, en un elemento clave para evitar la consolidación de un poder absoluto y asegurar la cooperación.

Por otro lado, Bargh et al. (1996) aseguran que el comportamiento social puede ser disparado automáticamente por características del entorno, sin estar mediado por procesos de percepción o juicio conscientes. Así, con la constante integración de la IA en nuestro medio social comenzamos a perder el sentido crítico y actuamos de forma cuasi-automática, sin entender los procesos internos de la IA ni comprobar su fiabilidad. "El hecho de que la sociedad encomienda cada vez más decisiones a los ordenadores está socavando la viabilidad de los mecanismos autocorrectores y de transparencia y rendición de cuentas democráticos" (Harari, 2024, p.386). Una posible solución es consagrar un nuevo derecho humano: el derecho a una explicación. La democracia es libertad e igualdad para todos. Permitir que el gobierno o unas pocas empresas cuiden la verdad es como permitir que el zorro cuide al gallinero (Harari, 2024).

La historia demuestra que muchas de las cosas que consideramos naturales y eternas son, en realidad, obra del hombre y sujetas a cambios. "Si el conflicto acaba por consumir a la civilización humana, no podremos culpar a ninguna ley de la naturaleza ni a una tecnología ajena" (Harari, 2024, p.456). La lucha para mantener el control humano sobre nuestras instituciones tecnológicas es

**“ Con la constante integración de la IA en nuestro medio social comenzamos a perder el sentido crítico y actuamos de forma cuasi-automática.**

esencial para asegurar que las sociedades sigan siendo justas, flexibles y capaces de corregir sus errores.

Harari plantea una advertencia urgente: "Si no logramos desarrollar sistemas que sean transparentes y comprensibles para los ciudadanos, la democracia podría convertirse en un cascarón vacío" (p.423). Así, garantizar la descentralización de la información y la supervisión ciudadana de la IA es la clave para preservar la democracia en la era digital.

El motivo del texto es comenzar mostrando desde una perspectiva histórica los problemas que trae consigo el mal uso de la información, luego traer al presente las distintas amenazas que impone la IA y finalmente considerar algunas alternativas o soluciones a este problema desde el marco de las políticas públicas.

## **Barbaridades y el uso de información**

Arendt (1973) decía que el verdadero objetivo de la propaganda totalitaria no es la persuasión, sino la organización. Ello equivale a acumular poder sin la posesión de los medios de violencia, sino mediante la subyugación ideológica, estableciendo un mundo ficticio apto para competir con el real, cuya principal ventaja es enaltecer la coherencia interna suprimiendo evidencias contrarias.

Un ejemplo mencionado por Harari es el de Nerón, emperador de Roma desde el año 54 d.C hasta el 68 d.C, un gobierno ejemplo de terror y represión al punto que ordenó el asesinato de su madre por temor a que ella socavara su poder. En el año 65 D.C, un año después del incendio de Roma y una fuerte reestructuración fiscal, surgió 'la conspiración de Pisón' impulsada por hombres poderosos del gobierno con el fin de acabar con el régimen despótico. Cuando Nerón se enteró del complot, ordenó deshacerse de los principales traidores entre ellos el filósofo Séneca (su mentor cuando era joven), el escritor Petronio y el poeta Lucano. Pocos años después, en medio de una crisis alimentaria y del malestar del pueblo Nerón

fue derrocado y se suicidó en el año 68 d.C (Virlouvet, 1985).

A ese respecto Harari resalta que aunque un gobernante autocrático como Nerón podía ejecutar a cualquiera que hiciera o dijera algo que no le gustara, no tenía manera de saber qué era lo que hacía o decía la mayor parte de la gente de su imperio. En teoría, Nerón podía emitir una orden según la cual cualquier habitante del Imperio romano que criticara o insultara al emperador debía recibir un castigo severo. ¡Pero no existían medios técnicos para poner en marcha dicha orden!

Hitler también tenía claro cómo mediante la organización de la información y la extrema centralización, como Arendt (1973) destaca, organizó un laberinto burocrático en la policía secreta con el mero fin de evitar cualquier centro de poder alternativo al del Führer. Además menciona que creer que los éxitos de Hitler fueron basados en sus 'poderes de fascinación y oratoria' es erróneo, pues su verdadero poder residía en la completa manipulación de la información y el uso sistemático del terror.

Stalin también conocía el poder del cambiar sistemáticamente el conocimiento común. Durante el régimen, decidió reescribir la historia de la Revolución Rusa, destruyó los antiguos libros y documentos proscribió a antiguos autores y ordenó el magnicidio de Trotsky en 1940. En 1938 publicó la nueva historia oficial del Partido Comunista, y adelantó una feroz purga que diezmó a toda una generación de intelectuales soviéticos (Arendt, 1973).

Según Sartre (1960), Stalin transformó el marxismo en una doctrina dogmática, truncó su capacidad crítica y lo convirtió en un instrumento de legitimación de la burocracia soviética, usando la ideología marxista como una herramienta de control. Eso hizo

**“** Arendt (1973) decía que el verdadero objetivo de la propaganda totalitaria no es la persuasión, sino la organización.

al marxismo un sistema cerrado e inmutable; según Sartre, fue una de las principales razones de su crisis en el siglo XX.

Estos ejemplos muestran el poder que adquiere todo aquel que logre manipular la información, instaurar y destruir creencias e ideologías, realizar prácticas antisemitas o racistas, y atentar contra la vida de sus críticos y adversarios. Los imperios mencionados aunque tenían un alto poder, nunca se encontraron en capacidad de ejercerlo a nivel global. En cambio, con las nuevas tecnologías de la información y con la IA ello puede cambiar radicalmente, puesto que existe un alcance mucho mayor y con velocidades de las cuales Stalin y Nerón únicamente podían soñar (Herrera, 2024).

### Amenazas actuales de la IA

La inteligencia artificial está transformando el mundo a un ritmo acelerado, pero no sin riesgos. Harari (2024) advierte que la IA puede alterar el curso de la evolución de los seres vivos, sobrecargar conflictos humanos ya existentes y polarizar aún más a la humanidad para que luche contra sí misma.

Esto se agrava por nuestra incapacidad para comprender la creciente cantidad de algoritmos destinados a gestionar nuestras vidas y moldear nuestras políticas y culturas.

Uno de los mayores peligros de la IA es su capacidad para manipular y radicalizar a la sociedad. En 2016, un informe de Facebook concluyó que el 64%

de las afiliaciones a grupos extremistas en la plataforma fueron impulsadas por las recomendaciones automáticas de los algoritmos. Estos sistemas priorizan el contenido más sensacionalista y divisivo, exacerbando el odio y la desinformación, lo que puede traducirse en violencia en el mundo real (Harari, 2024).

El impacto de los algoritmos va más allá de la radicalización. La IA puede generar,

eliminar y analizar noticias sin intervención humana, creando un ecosistema donde la información puede ser manipulada de manera imperceptible. Un ordenador puede generar una noticia falsa, otro puede identificarla y borrarla, y un tercero puede analizar las implicaciones políticas de ese acto y tomar decisiones económicas, todo sin intervención humana. Esta autonomía de los algoritmos plantea una crisis sobre quién controla realmente la información en la era digital.

Además, la IA está desarrollando la capacidad de crear *falsa intimidad* con los humanos, explotando nuestras emociones y vulnerabilidades. Harari (2024) advierte que, en el futuro, millones o miles de millones de personas podrían mantener relaciones íntimas con chatbots o IA, lo que podría usarse para manipular decisiones políticas o de consumo. Esto abre la puerta a un nivel de control social nunca antes visto, donde los sentimientos de los individuos pueden ser explotados con fines comerciales o ideológicos.

La vigilancia masiva es otro de los grandes peligros que emergen con la IA. En 2023, había más de mil millones de cámaras de vigilancia en todo el mundo, aproximadamente una por cada ocho personas. Además, la recopilación de datos biométricos y el monitoreo en tiempo real han convertido la privacidad en un concepto cada vez más obsoleto. Harari (2024) advierte que la privacidad está siendo eliminada a un ritmo alarmante, permitiendo que gobiernos y corporaciones ejerzan un control sin precedentes sobre los ciudadanos de la mano de la IA.

Otro problema crítico es el sesgo algorítmico, que puede perpetuar y amplificar desigualdades existentes. Un caso emblemático es el proyecto de Amazon para desarrollar un algoritmo de contratación que fue abandonado después de que el algoritmo comenzara a discriminar sistemáticamente a las mujeres. La IA, al ser entrenada con datos históricos cargados de prejuicios, no solo hereda estos sesgos, sino que los refuerza, afectando la vida de millones de personas de manera injusta.

**“** La inteligencia artificial está transformando el mundo a un ritmo acelerado, pero no sin riesgos.

El peligro de la IA no se limita sólo a la esfera social y económica, sino que también puede facilitar la consolidación de regímenes totalitarios. Harari advierte que el sueño totalitario de concentrar toda la información podría convertirse en una realidad con la IA, facilitando sistemas de vigilancia que harían casi imposible la resistencia. Los gobiernos autoritarios podrían utilizar estos sistemas para eliminar cualquier forma de oposición, restringiendo libertades fundamentales de forma prácticamente indetectable.

Más allá del control social, la IA también puede convertirse en una amenaza para la seguridad global. La guerra cibernetica, al ser menos visible que la guerra nuclear, presenta un peligro mayor de escalada. Las ciberarmas, al ser más versátiles y difíciles de rastrear, podrían llevar a ataques fantasma y complicar las represalias, incrementando el riesgo de conflictos internacionales. En un mundo cada vez más interconectado digitalmente, estas amenazas no pueden ser ignoradas.

En el ámbito del terrorismo, la IA también representa un riesgo devastador. Un ejemplo que se expone es el uso de la IA por terroristas para crear armas biológicas. Aunque estos terroristas no tengan experiencia en epidemiología, podrían usar una IA para sintetizar un virus letal, por ejemplo, una combinación de las características más peligrosas de virus como el Ébola, la COVID-19 y el VIH. Este escenario, aunque parezca sacado de la ciencia ficción, es una posibilidad real en un mundo donde el acceso a tecnologías avanzadas es cada vez más común.

Finalmente, Harari advierte que las amenazas de la IA no pueden abordarse únicamente a nivel nacional porque la IA no reconoce fronteras. Un país que no adopte medidas drásticas podría poner en peligro a todos los demás. La fragmentación global en *imperios digitales* podría llevar a un colapso de la cooperación internacional, lo que agravaría otros problemas, como la crisis climática. Regular el poder explosivo de la IA es un desafío urgente que requiere un esfuerzo coordinado a nivel mundial para evitar que

estas amenazas se conviertan en realidades incontrolables.

## Regulación de la IA

Aunque para regular la IA hay diferentes mecanismos, a nivel empresarial, IAs que regulan a IAs o a nivel gubernamental, nos centraremos en este último.

Con respecto a los problemas como la falta de privacidad o sesgos algorítmicos, la regulación no es complicada. Según Noam (2025) la regulación puede ser impuesta a las grandes compañías dueñas de la tecnología para que ellas cumplan las nuevas normativas del estado.

La transparencia y responsabilidad en la regulación de la inteligencia artificial ha permitido avances significativos en la supervisión de los sistemas de IA. Un ejemplo exitoso es el AI Act de la Unión Europea, que obliga a las empresas a revelar el uso de datos protegidos por derechos de autor y a proporcionar explicaciones sobre cómo sus algoritmos toman decisiones. Sin embargo, esta regulación enfrenta desafíos importantes, ya que exigir total transparencia puede exponer vulnerabilidades de seguridad y facilitar ataques malintencionados. Además, las empresas tecnológicas han mostrado resistencia, argumentando que la divulgación excesiva compromete su propiedad intelectual y competitividad (Noam, 2025).

Por otro lado, la imposición de estándares de seguridad ha sido crucial para la resiliencia de la IA en infraestructuras críticas. En China, las normativas sobre algoritmos de recomendación han reducido significativamente la manipulación en plataformas digitales y el sesgo en la difusión de contenido. No obstante, definir y medir con precisión la seguridad de un sistema de IA es una tarea compleja, ya que la tecnología avanza rápidamente y nuevos riesgos emer-

**“** Más allá del control social, la IA también puede convertirse en una amenaza para la seguridad global.

gen constantemente. Un ejemplo de esta dificultad se vio en el masivo apagón de AT&T en 2024, cuando un error en la actualización del software provocó la interrupción del servicio a millones de usuarios. Esto demuestra que, aunque los estándares pueden mitigar riesgos, no pueden prevenir todos los fallos imprevistos (Noam, 2025).

Para garantizar un entorno equilibrado, la protección de la competencia en el mercado de IA es fundamental. Un ecosistema con múltiples actores fomenta la innovación y reduce la dependencia de unos pocos proveedores. Sin embargo, la alta concentración de poder en empresas como OpenAI, Google y Microsoft ha dificultado la regulación efectiva, ya que estos gigantes pueden influir en las normativas a su favor. A pesar de estos desafíos, algunas estrategias han sido exitosas, como la exigencia de inter-

operabilidad entre sistemas de IA en la UE, lo que evita el dominio absoluto de una sola empresa. No obstante, encontrar un equilibrio es complicado, ya que demasiada fragmentación en el mercado puede dificultar la estandarización y coordinación entre distintos sistemas (Noam, 2025).

En paralelo, el requisito de supervisión humana sobre los sistemas de IA ha sido una de las estrategias más defendidas por los reguladores. La idea de mantener a los humanos como última instancia de decisión ha sido clave en sectores sensibles como la salud y la seguridad. Un caso exitoso es el uso de IA en diagnósticos médicos asistidos, donde los algoritmos ofrecen recomendaciones, pero los médicos tienen la decisión final. Sin embargo, definir cuándo y cómo los humanos deben intervenir sigue siendo un reto. Si se exige demasiada supervisión, la eficiencia de la IA se ve afectada; pero si la intervención humana es insuficiente, pueden ocurrir errores catastróficos, como

el caso del chatbot de Air Canada, donde una IA mal configurada engañó a un cliente sobre tarifas de descuento, generando una demanda legal contra la aerolínea (Noam, 2025).

Mientras tanto, la autorregulación y los sistemas de licencias han sido promovidos por la industria como una alternativa a la intervención gubernamental. Grandes tecnológicas han establecido estándares de seguridad y buenas prácticas, como la iniciativa de varias empresas para etiquetar el contenido generado por IA y evitar la desinformación. Sin embargo, la autorregulación conlleva el riesgo de que las empresas la utilicen para evitar regulaciones más estrictas o para formar un 'cártel' que excluya a competidores emergentes. Además, iniciativas como la propuesta de Elon Musk y Sam Altman para pausar el desarrollo de IA avanzada han sido vistas con escepticismo, ya que podrían servir más para frenar la competencia que para garantizar un desarrollo ético (Noam, 2025).

Finalmente, la regulación específica por aplicación ha sido efectiva en sectores donde la IA representa un riesgo particular. En China, por ejemplo, las reglas sobre IA generativa imponen restricciones a modelos que podrían difundir contenido engañoso, mientras que en la UE se han establecido controles estrictos sobre el uso de IA en sistemas de vigilancia biométrica. No obstante, este enfoque enfrenta desafíos importantes, ya que puede generar una burocracia excesiva y retrasar la adopción de tecnologías beneficiosas. Además, definir qué aplicaciones requieren regulación más estricta es complicado, pues el impacto de la IA varía según el contexto y la evolución de su uso en la sociedad.

En conclusión, la regulación de la inteligencia artificial debe encontrar un equilibrio entre control y flexibilidad para adaptarse a la evolución tecnológica. Mientras que algunas medidas han demostrado ser efectivas en mejorar la transparencia, seguridad y equidad del mercado, otras enfrentan retos significativos en su implementa-

**“ La regulación de la inteligencia artificial debe encontrar un equilibrio entre control y flexibilidad.**

ción y aceptación. Lo que queda claro es que una combinación de estrategias, junto con la colaboración entre gobiernos, empresas y la sociedad, será clave para garantizar el desarrollo responsable y resiliente de la IA en los próximos años (Noam, 2025).

### **El control sobre la IA y el control global (Carrera entre Estados Unidos y China)**

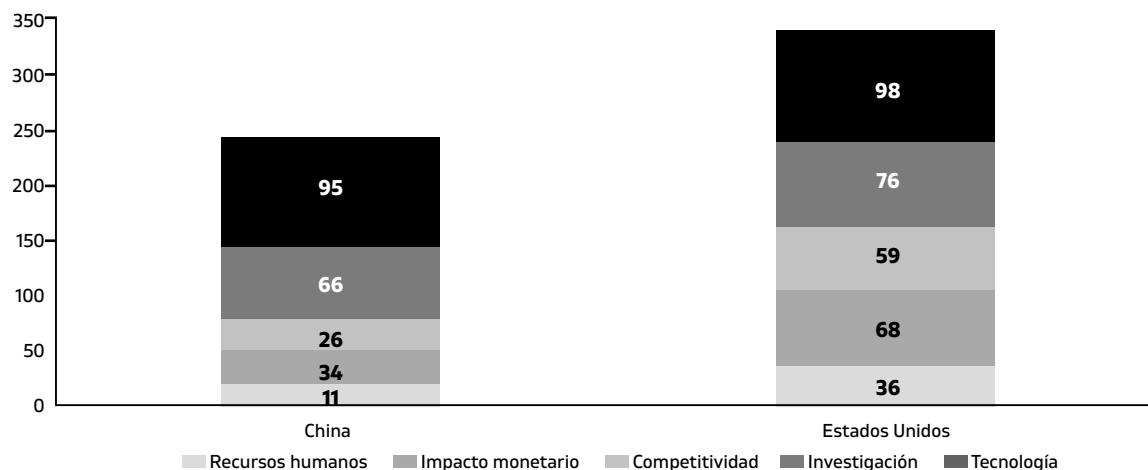
Avaro (2023) resalta la carrera tecnológica y geopolítica que se libra en torno a esta industria disruptiva. Desde sus orígenes teóricos en la mitad del siglo XX, la inteligencia artificial ha transitado por fases de entusiasmo y crisis, para alcanzar un punto de inflexión en la última década gracias al aprendizaje profundo y al aprovechamiento masivo de datos. La victoria de AlphaGo sobre el campeón mundial de Go en 2016 marcó no solo un avance técnico, sino también un cambio estratégico que impulsó a potencias como China a redoblar sus esfuerzos, evidenciando el potencial transformador de estas tecnologías en la industria, la gobernanza y la vida cotidiana.

La importancia de la inteligencia artificial en el presente se manifiesta en su capacidad para impactar de manera transversal diversos ámbitos de la sociedad. Su aplicación en la automatización de procesos producti-

vos, la optimización de cadenas logísticas y el mejoramiento en el diagnóstico médico ha generado oportunidades de innovación que, a la vez, plantean desafíos en términos de regulación, privacidad y ética. La integración de esta tecnología en el tejido económico y social implica una transformación profunda, donde la eficiencia y la competitividad se potencian, pero también surgen tensiones sobre la manera en que se deben gestionar los datos y proteger los derechos fundamentales.

El escenario internacional se ha convertido en un campo de confrontación en el que compiten dos grandes potencias. Estados Unidos, con una sólida tradición en innovación tecnológica, se apoya en una infraestructura avanzada y en el talento de instituciones académicas y empresariales de primer nivel. En contraste, China ha adoptado una estrategia estatal ambiciosa que combina la utilización masiva de datos generados por su población digital con un fuerte respaldo gubernamental (Ver figura 1). Esta política incluye inversiones significativas en supercomputadoras, el desarrollo de chips especializados y la promoción de estándares propios en organismos internacionales, lo cual refleja una intención decidida de moldear el futuro de la inteligencia artificial y posicionarse a la vanguardia en el mercado global.

**FIGURA 1-** Comparativa entre China y EEUU con respecto al avance de la IA



Fuente: Avaro (2023).

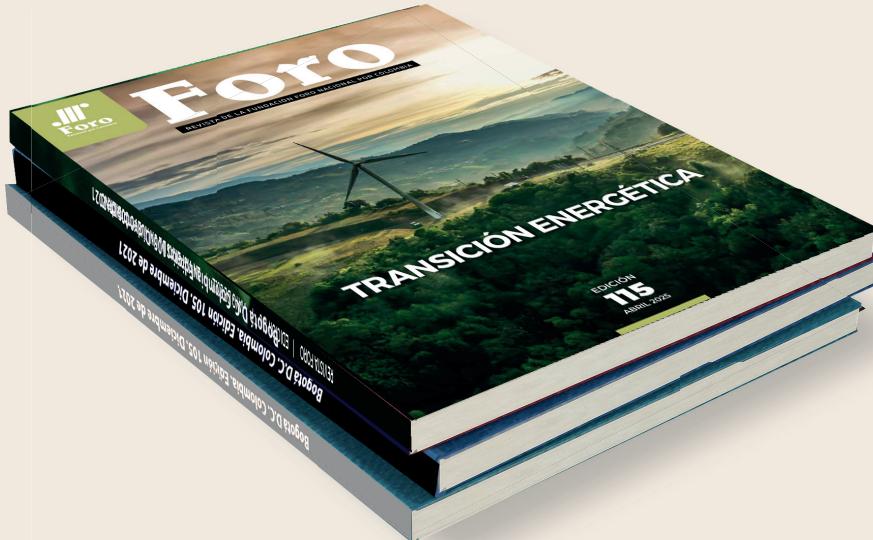
El control sobre la estandarización emerge como uno de los elementos más críticos en esta disputa, ya que definir normas internacionales permite influir en la forma en que se desarrollan y comercializan los productos y servicios basados en inteligencia artificial. China ha participado activamente en estos procesos, buscando establecer marcos normativos que favorezcan sus propios parámetros técnicos, mientras que Estados Unidos y sus aliados han promovido regulaciones orientadas a salvaguardar principios éticos y garantizar la transparencia. Esta divergencia en la aproximación a la regulación no solo refleja diferencias en las políticas internas de cada nación, sino también visiones opuestas sobre cómo debe integrarse la inteligencia artificial en la sociedad, atendiendo a la seguridad, la privacidad y el respeto a los derechos humanos.

En última instancia, la carrera por la inteligencia artificial se configura como una lucha compleja que trasciende el ámbito tecnológico para adentrarse en el terreno geopolítico y social. El desarrollo y la aplicación de esta tecnología dependen de la capacidad de cada país para gestionar la innovación, regular su uso y establecer estándares que impulsen el progreso económico sin sacrificar los valores fundamentales. La disputa entre Estados Unidos y China, por tanto, no es únicamente una competencia por el liderazgo tecnológico, sino también un enfrentamiento por el control de un recurso estratégico que definirá el futuro de la economía global y la organización de las sociedades en las próximas décadas.■

## Referencias

- Arendt, H. (1973). *The origins of totalitarianism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Avaro, D. (2023). "La industria de la inteligencia artificial: una carrera por su liderazgo". En: *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 54(212), 105–122.
- Bargh, J. A., Chen, M., & Burrows, L. (1996). "Automaticity of social behavior: direct effects of trait construct and stereotype activation on action". En: *Journal of Personality and Social Psychology*, 71(2), 230–244.
- Harari, Y. N. (2024). *Nexus: una breve historia de las redes de información desde la edad de piedra hasta la IA. Debate*.
- Herrera, B. (2024). "Nexus (II), capitalismo de vigilancia". En: Portafolio. <https://www.portafolio.co/opinion/analisis/nexus-ii-capitalismo-de-vigilancia-618149>
- Herrera, B. (2025). "Nexus". En: *Economía Colombiana*, (374), 102.
- Kuromiya, H. (2007). "Stalin and his era". En: *The Historical Journal*, 50(3), 711–724.
- Noam, E. (2025). "Into the next generation of digital protection: AI resilience as a public responsibility". En: *Telecommunications Policy*, 49(2).
- Sartre, J.-P. (1960). *Crítica de la razón dialéctica*.
- Virlouvet, C. (1985). *Famines et émeutes à Rome: des origines de la République à la mort de Nérone*. École Française de Rome. [https://www.persee.fr/doc/efr\\_0000-0000\\_1985\\_mon\\_87\\_1](https://www.persee.fr/doc/efr_0000-0000_1985_mon_87_1)

## ÚLTIMAS EDICIONES



¿Quieres comprar una de nuestras últimas ediciones de la Revista Foro?

### ¡HAGÁMOSLO JUNTOS (AS)!

1. Ingresa a <https://foro.org.co/revista-foro/>
2. Selecciona la revista que deseas comprar.
3. Elige el formato (digital o físico) en la pestaña derecha.
4. Da un click en la opción añadir al carrito de compras y seguidamente en la opción finalizar compras.
5. Digita tus datos de compra y da un click en realizar el pedido.

Recuerda que recibirás de inmediato al correo registrado un mensaje que anuncia tu compra, si es física en máximo de 5 días hábiles recibirás la Revista y si es digital podrás proceder a la descarga de manera inmediata a través de la notificación que te llega a tu correo.

Si se te presenta algún inconveniente no dudes en contactarnos al correo:

[contactenos@foro.org.co](mailto:contactenos@foro.org.co)

# Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

## TRANSICIÓN ENERGÉTICA

EDICIÓN  
**115**  
ABRIL 2025