

Desigualdad económica y climática

Efectos de la pandemia y captura del Estado



Desigualdad económica y climática

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

Desigualdad económica y climática: efectos de la pandemia y captura del Estado / Gabriela Narcizo de Lima ... [et al.]; prólogo de Gloria Isabel García Parra; Karina Batthyány. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; OXFAM, 2023.

Libro digital, PDF - (Becas de investigación)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-448-2

1. Desigualdad Económica. 2. Medicamentos. I. Lima, Gabriela Narcizo de. II. García Parra, Gloria Isabel, prolog. III. Batthyány, Karina, prolog.

CDD 305,51

Diseño de tapa: Dominique Cortondo

Diseño interior: María Clara Diez

Edición: Carla Fumagalli

COLECCIÓN **BECAS DE INVESTIGACIÓN**

Desigualdad económica y climática

Efectos de la pandemia y captura del Estado



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL



OXFAM



CLACSO



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Pablo Vommaro - Director de Investigación

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción
Editorial

Equipo Área de Promoción de la Investigación

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Natalia Gianatelli,
Rodolfo Gómez, Sofía Torres, Teresa Arteaga y Ulises
Rubinschik



OXFAM

**OXFAM Internacional en América
Latina y el Caribe**

Gloria Isabel García Parra -
Dirección Regional Interina

Gloria Amezcua - Subdirección
Regional Interina de Programas e
Influencia

Grazielle Custódio David -
Coordinación de Justicia Económica

Carlos G. Aguilar Sánchez -
Coordinación de Justicia Climática



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Desigualdad económica y climática: efectos de la pandemia y captura del Estado (Buenos Aires:

CLACSO - OXFAM, 2023).

ISBN 978-987-813-448-2



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

El contenido de este libro expresa la posición de los autores y autoras y no necesariamente la de los centros e instituciones que componen la red internacional de CLACSO, su Comité Directivo o su Secretaría Ejecutiva.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | clacso@clacsoinst.edu.ar | www.clacso.org

Índice

Prólogo.....	9
<i>Gloria García y Karina Batthyány</i>	
Gobernanza climática en el contexto del Antropoceno: características, tensiones y desafíos en países de América Latina y el Caribe	13
<i>Gabriela Narcizo de Lima y Javiera Fanta Garrido</i>	
La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad	71
<i>Jorge Luis Ordellin Font y Juan Diego Terán</i>	
Más allá de distopías y utopías	129
<i>Valeria Cotaimich (coord.) y Natalia König</i>	
Sobre los autores y autoras.....	185

Prólogo

Pandemia de COVID-19, captura del Estado y los efectos en la desigualdad económica y climática en América Latina y Caribe

Los países de América Latina y el Caribe ya venían experimentando escenarios de austeridad fiscal, con recortes presupuestarios importantes y privatizaciones en servicios públicos antes del inicio de la pandemia del COVID-19. En este sentido, resaltan las vías de flexibilización y vulneración de políticas/normas ambientales y laborales para favorecer la inversión de grandes empresas privadas (sobre todo del sector agropecuario e hidrocarburos) en contextos que carecían de robustas políticas: regulatoria y tributaria.

Con la pandemia, hemos percibido aumentos significativos de pobreza y desigualdad y otros efectos asociados al desempleo, el hambre y la crisis climática que afecta a nuestros países. Como respuesta apremiante, algunos gobiernos empezaron con paquetes de estímulo a la economía y de protección social focalizada, pero estas políticas se mostraron insuficientes ya que dejaron una gran parcela de la población sin asistencia y forzaron condiciones de pauperización creciente en la región.

Al mismo tiempo hemos presenciado un aumento en la concentración de la riqueza. Según una nota recientemente publicada por el Subsecretario Adjunto de la ONU:

En conjunto, vemos que, durante la pandemia, el número total de multimillonarios en ALC aumentó en 31 y su patrimonio neto combinado aumentó en \$196 mil millones, esto es aproximadamente el tamaño de la economía de Ecuador. Es decir, el acervo de riqueza de los multimillonarios en ALC, medido por la lista de Forbes, ha crecido más del 40 por ciento durante el COVID-19 hasta ahora.

A estas dificultades se suman prácticas asociadas con la captura del Estado y los privilegios que detentan determinados sectores tanto en el campo económico, como en materia ambiental. Ejemplos de esto podrían ser la manutención y ampliación de privilegios fiscales y la flexibilización de normas y la baja fiscalización en materia de protección del ambiente, así como el apoyo a grandes empresas e inversiones privadas que impulsan un modelo de desarrollo basado en la profundización de la desigualdad y la explotación de recursos naturales.

A partir de estas consideraciones, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y OXFAM, impulsaron la convocatoria de investigación para equipos denominada “Pandemia de COVID-19, captura del Estado y los efectos en la desigualdad económica y climática en América Latina y Caribe”, que da origen a esta publicación. La convocatoria motivó la presentación de propuestas de investigación centradas en dos temas medulares: justicia económica y justicia climática.

Fruto de la convocatoria se recibieron treinta postulaciones para ser evaluadas por el Comité Internacional, que consideró la calidad, pertinencia y coherencia de los proyectos de acuerdo con las bases de la convocatoria.

El Comité Internacional estuvo compuesto por once evaluadores/as expertos/as de siete países: Carlos Aguilar (Costa Rica), Grazielle Custodio (Brasil), Eduardo Toche (Perú), Gabriela

Roffinelli (Argentina), Gerardo Ordoñez (México), Josefina Morales (México), Jaime Estay (México), Ana Luiza Oliveira (Brasil), Arantxa Guereña (España), Cecilia Salazar (Bolivia), Hernán Cortés (España).

El presente documento está compuesto por tres capítulos que desarrollan los diversos temas de investigación. En el primero se trata el tema “Gobernanza climática en el contexto del Antropoceno. Características, tensiones y puntos de inflexión en países de América Latina y el Caribe” de las autoras Javiera Fanta Garrido y Gabriela Narcizo de Lima.

El segundo capítulo presenta los resultados de la investigación denominada “La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad e innovación sanitaria” de Jorge Luis Ordellin Font y Juan Diego Terán Paéz.

El tercer y último capítulo, desarrolla el tema “Experiencias colectivas de transformación de políticas públicas en favor de la justicia ambiental/climática y la equidad socio-política, cultural, territorial y de género(s) en Latinoamérica y El Caribe”, cuya autoría corresponde a Valeria Cotaimich, Natalia König.

Acompañaron estos trabajos de investigación las tutoras y tutores: Josefina Morales, Hugo Pereira, Gerardo Ordoñez y Melisa Argento a quienes va nuestro agradecimiento por su trabajo dedicado, riguroso y comprometido.

Queremos felicitar y reconocer el trabajo de las y los autores que integran esta publicación. También va nuestro reconocimiento y agradecimiento a quienes hicieron posible que estemos presentando este documento: las Direcciones de Investigación y Publicaciones del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, a cargo de Pablo Vommaro y Fernanda Pampín, respectivamente, el equipo de trabajo de OXFAM y, especialmente, a Teresa Arteaga, Ulises Rubinschik, Carlos Aguilar y Grazielle Custódio David, sin cuya dedicación, pasión y compromiso esta convocatoria no hubiera sido posible.

Las y los dejamos con esta publicación, seguras de que los contenidos aquí incluidos nos interpelarán de modos diversos y singulares para seguir investigando y trabajando en temas de captura del Estado.

Gloria García
Coordinadora Regional Humanitaria para OXFAM
en América Latina y el Caribe

Karina Batthyány
Directora Ejecutiva CLACSO

Gobernanza climática en el contexto del Antropoceno: características, tensiones y desafíos en países de América Latina y el Caribe

Gabriela Narcizo de Lima y Javiera Fanta Garrido

Introducción

La extensión y diversificación de los efectos generados por los sistemas humanos sobre los ecosistemas plantean debates y desafíos en diferentes dimensiones y niveles. Muchos de estos aspectos han sido abordados desde la narrativa del Antropoceno, concepto introducido hace dos décadas por Paul Crutzen y Eugene Stoermer para designar el inicio de una nueva época geológica, caracterizada por el impacto incremental y sin precedentes de las actividades humanas (Crutzen, 2006).

Hasta ahora, la forma en que los gobiernos han asumido las transformaciones provocadas por las acciones antropogénicas ha sido a través del desarrollo de medidas de mitigación¹ y adapta-

¹ Medidas de mitigación: intervención humana destinada a reducir las emisiones o mejorar los sumideros de gases de efecto (Masson-Delmotte et al., 2018).

ción² al cambio climático (CC), fenómeno que engloba las modificaciones a largo plazo de las temperaturas y patrones del clima. Tales medidas se enmarcan en la firma del Acuerdo de París (United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC], 2015) y las respectivas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs), referidas a los compromisos asumidos por los países que forman parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC).

Este trabajo tiene como objetivo analizar el alcance y las limitaciones de las NDCs en dieciocho países de América Latina y el Caribe (ALyC), e informar sobre potenciales tensiones, desafíos y buenas prácticas en materia de disminución de Gases de Efecto Invernadero (GEI) desde la mirada del Antropoceno. El hecho de que hoy en día el sistema Tierra está operando mucho más allá de los límites seguros representa una invitación a modificar el rumbo, para alejarnos de puntos de inflexión críticos que pudiesen conducir a un cambio rápido e irreversible de las condiciones que garantizan la sostenibilidad de la vida en el planeta (Horn, 2021). En esta línea, el trabajo contribuye con la propuesta de un modelo analítico que integra la relevancia de las NDCs como estrategia política en la actual era geológica, con las características de implementación de estos instrumentos desde una perspectiva regional. El paradigma del Antropoceno plantea, así, una vía útil y promisorio para lograr una mayor reflexividad ecosistémica en materia de Justicia Climática y abrir espacios que permitan articular los planes nacionales para la mitigación y adaptación al CC con la organización y distribución del financiamiento climático entre los países involucrados.

² Medidas de adaptación: en los sistemas humanos y naturales, son el proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos, a fin de moderar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas (Masson-Delmotte et al., 2018).

Metodología

En una primera fase se examinaron las características normativo-institucionales de adaptación y mitigación al CC involucradas en las NDCs de los países de la región. Se desarrolló un análisis matricial a partir de la definición de 15 categorías de análisis, que incluyó, entre otros aspectos, el alcance y cobertura de las NDCs, la existencia de medidas de monitoreo y evaluación, prácticas intersectoriales y políticas fiscales de acción por el clima. El análisis por matriz de categorías fue aplicado al siguiente conjunto de países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

En una segunda etapa se buscó identificar las características de implementación de las NDCs en los países de la región en el sector salud y el sector agrupado de Agricultura, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra (AFOLU, por sus siglas en inglés). La metodología utilizada en esta etapa fue la de revisión panorámica de literatura (Peters et al., 2015).

Las revisiones panorámicas a menudo se utilizan para mapear los conceptos clave que sustentan un área de investigación, así como también para aclarar las definiciones de trabajo o los límites conceptuales de un tema. Pueden llevarse a cabo como un ejercicio preliminar antes de realizar una revisión sistemática, o para examinar la evidencia emergente cuando aún no está claro qué otras preguntas más específicas se pueden plantear y abordar de manera valiosa alrededor de uno o varios tópicos. Este tipo de análisis permite tratar temas amplios y sumamente complejos y agrupar diversas fuentes documentales. La implementación de este análisis tuvo como finalidad reconocer y recopilar las evidencias producidas y las buenas prácticas en torno al abordaje de los conflictos ambientales y su relación con los sectores de salud y AFOLU en el marco de la implementación de las NDCs. La pregunta que guio en todo momento esta

revisión panorámica fue: *¿qué muestra la literatura sobre las tensiones, desafíos y buenas prácticas de implementación de las NDCs en los sectores seleccionados?*

Las palabras clave que se eligieron para esta revisión estuvieron planteadas en torno a tres elementos: la población de referencia (país), el concepto de interés (sector específico, conflictos, tensiones) y el contexto de ese problema (NDC, cambio climático). Las fuentes de búsqueda bibliográfica fueron Google Scholar, JStor y repositorios académicos de universidades regionales (por ejemplo, FLACSO). Se incluyeron fuentes bibliográficas publicadas entre 2010 y 2022 en idiomas español y portugués. Los resultados de la búsqueda bibliográfica fueron importados a un gestor de referencias para organizar el informe final y la síntesis de la evidencia emanada de la literatura.

Finalmente, se elaboró un modelo conceptual que permitió integrar los resultados obtenidos desde la perspectiva del Antropoceno. Para esto, se consideró el enfoque de los límites planetarios (Rockström et al., 2009; Steffen et al., 2015), según el cual se identifican nueve procesos clave que determinan la estabilidad del sistema terrestre. El modelo caracterizó la relevancia de las NDCs en tanto estrategia política en el marco de la actual era geológica, junto con las principales características de implementación con enfoque regional.

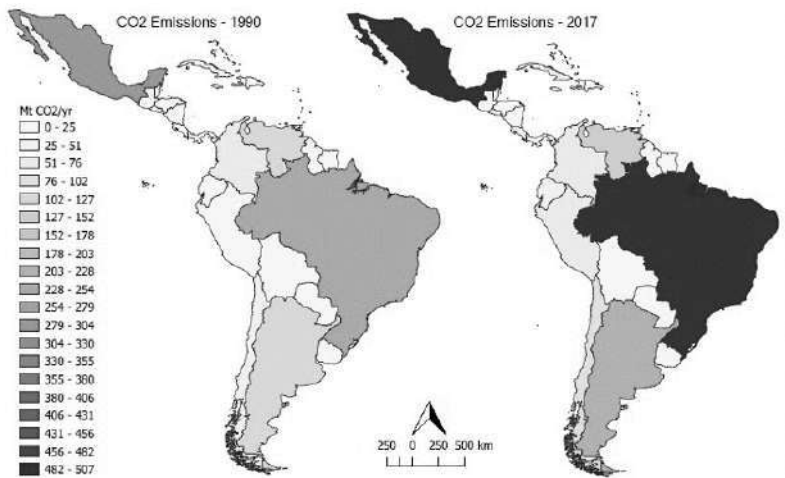
Características generales de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas en los países de la región: adaptación, mitigación y financiamiento climático

Punto de partida: el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero

Si bien la región de América Latina y el Caribe (ALyC) contribuye, en promedio, con el 13 % de las emisiones globales de GEI, responde por el 17 % de las emisiones totales generadas por el sector de

la agricultura, posicionándose en segundo lugar a nivel mundial (Tubiello et al., 2014) forestry and other land use (AFOLU). Las emisiones totales de CO₂, incluyendo aquellas que corresponden al cambio de uso de suelo, acentúan la participación de ALyC en las emisiones globales, aunque con una importante heterogeneidad al interior de la región, con Brasil y México contribuyendo con más de la mitad de las emisiones de CO₂ en 2018 (Figura 1).

Figura 1. Emisiones de CO₂ en América Latina y el Caribe, 1990 y 2017. Totales por país en Toneladas Métricas de CO₂ por año (Mt CO₂/año)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Emissions Database for Global Atmospheric Research (2020).

En los últimos 28 años, ALyC presentó un incremento en sus emisiones de aproximadamente 865 toneladas métricas de CO₂ por año (Mt CO₂/año),³ alcanzando un total de 1828.55 Mt CO₂/año en 2018. Uruguay y Venezuela fueron los países que registraron el mayor

³ Una tonelada métrica (Mt) equivale a 103 kilogramos (Kg).

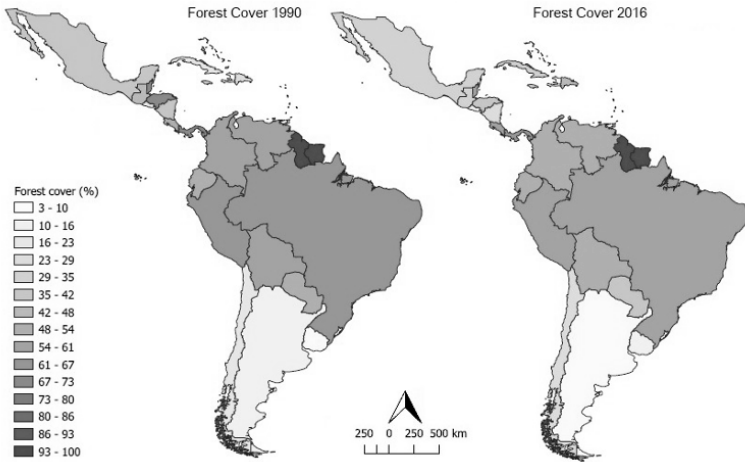
nivel de emisiones per cápita entre los países analizados con 1.89 Mt CO₂/año y 4.78 Mt CO₂/año respectivamente.

De acuerdo con lo informado por los países de ALyC en las comunicaciones nacionales a la UNFCCC, las principales fuentes de emisión de GEI son el cambio en el uso de suelo, la silvicultura, la agricultura y la producción de energía (UNFCCC, 2022a). Por países, sobresale Brasil como el mayor emisor por cambio en el uso de suelo, con más de 300 Mt CO₂/año. La importancia de la agricultura en la región se ve reflejada también en las emisiones: Brasil, Paraguay, Argentina y Colombia tienen una participación significativa de este sector en el total de sus emisiones.

La expansión de la agricultura, que representa una de las bases de la economía de ALyC genera la pérdida de áreas forestales, hecho que tiene un impacto directo en el aumento de las emisiones de GEI. Entre los países de la región que sufrieron con mayor fuerza la reducción de sus bosques en las últimas tres décadas se encuentran Honduras (32,7 %), Nicaragua (11,6 %), Guatemala (11,6 %) y Paraguay (15,5 %). Por otro lado, Cuba, Uruguay, Costa Rica y Chile, en un esfuerzo de reforestación de sus bosques, presentaron un aumento de 12,1 %, 6,1 %, 4,3 % y 3,7 %, respectivamente, en su cobertura forestal entre 1990 y 2016 (Figura 2), avance que va al encuentro con las metas propuestas por estos países en 2015 en el marco del Acuerdo de París, y que representan esfuerzos para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los impactos del CC de una forma que no amenace sus economías.

Además de perturbar el balance global de carbono (Baccini et al., 2012), la extracción de bosques tropicales tiene consecuencias para el clima local y regional, e incluso puede provocar cambios de temperatura y precipitación fuera de los trópicos (Baker y Spracklen, 2019; Lawrence y Vandecar, 2015).

*Figura 2. Pérdida de áreas forestales en América Latina y el Caribe.
Porcentaje de área perdida por país entre 1990 y 2016*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Food and Agriculture Organization of the United Nations (2022).

Otro aspecto que se debe considerar es la existencia de especies en riesgo de extinción por la destrucción de sus hábitats, la sobreexplotación del recurso, la caza indiscriminada y el tráfico ilegal. Sin embargo, para muchas especies sensibles, incluso a pequeñas variaciones del clima, su principal amenaza es el CC (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2010). Las variaciones climáticas de temperatura y pluviosidad afectan de manera diferenciada a distintas especies de flora y fauna y generan, por ejemplo, rompimientos en las cadenas alimenticias o de reproducción (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010).

El mejor ejemplo de la importancia del cuidado de las zonas boscosas en la región de ALyC y en el mundo es la selva Amazónica, que se constituye como un componente vital del sistema Tierra. Contiene la mayor diversidad de organismos terrestres del planeta, intercambia grandes volúmenes de agua y energía con la atmósfera, regula

los climas locales y regionales, y es un importante depósito de carbono (Marengo et al., 2018). A escala local, la evaporación de la humedad afecta la división de la radiación entre el calor sensible y el latente, lo que conduce a un enfriamiento y humectación de la capa límite (Espinoza et al., 2019; Esquivel-Muelbert et al., 2019). A escalas espaciales más grandes, la “cascada” de vapor de agua que se propaga a través de la cuenca impulsa la lluvia regional y proporciona un amortiguador contra los efectos dañinos de la sequía, con los bosques en el sur del Amazonas como una fuente particularmente importante de agua para el sur del continente americano (Staal et al., 2018). A pesar de su importancia, la selva amazónica ha estado sujeta a presiones ambientales antropogénicas (deforestación e incendios forestales) y a las presiones resultantes del calentamiento global, que afectarán la disponibilidad de agua, la biodiversidad, la agricultura y la salud humana (Marengo et al., 2018).

Las proyecciones de modificaciones en los patrones de precipitación son en extremo complejas, con un alto nivel de incertidumbre y una fuerte heterogeneidad entre países y regiones, dependiendo del escenario de emisiones considerado. Así, los pronósticos presentados, con base en múltiples modelos de circulación general y los principales escenarios de emisiones, muestran también que los cambios en el régimen de lluvias serán diferenciados en la región, con tendencias tanto de incremento como de disminución (Stocker et al., 2013).

La estrategia política: medidas de mitigación y adaptación al cambio climático

Los conceptos de mitigación y adaptación al CC son interdependientes, en la medida que, cuanto menos compromiso de mitigación se asuma, más difícil será alcanzar las medidas de adaptación propuestas. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 26), celebrada en Glasgow en 2021, urgió a incrementar el apoyo

financiero por parte de los países desarrollados a los países en desarrollo, para fortalecer las acciones de adaptación y cumplir el compromiso de proporcionar 100 mil millones de dólares anuales de financiación climática. Actualmente, cerca del 75 % de la financiación concesional está destinada a acciones de mitigación, principalmente al desarrollo de tecnologías verdes para disminuir las emisiones de GEI, mientras que la financiación para la adaptación se ha mantenido alrededor del 25 % (ONU, 2021).

El Acuerdo de París establece un objetivo mundial sobre la adaptación, definida como “el aumento de la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático en el contexto del objetivo de temperatura del Acuerdo” (UNFCCC, 2015). Dicho objetivo mundial apunta a fortalecer significativamente los esfuerzos nacionales de adaptación, incluso mediante el apoyo y la cooperación internacional. En ese sentido, los planes nacionales de adaptación son una pieza clave, ya que representan una herramienta eficaz para facilitar la planificación para la adaptación, especialmente en los países en desarrollo. Estos planes buscan evidenciar las principales amenazas, vulnerabilidades y actividades prioritarias que deben llevarse a cabo en los países, creando capacidades de adaptación y resiliencia frente a los impactos del CC. Se espera también que las respuestas generadas sean equitativas, sensibles al género, transparentes, responsables y culturalmente apropiadas (UNFCCC, 2015). Actualmente, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Paraguay y Uruguay ya cuentan con un Plan Nacional de Adaptación, mientras que los de México, Honduras, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú y Argentina están en proceso de elaboración.

En ese contexto se identifican al menos tres brechas en las medidas de mitigación y adaptación al CC declaradas por los países de ALyC en sus correspondientes NDCs. La primera es la brecha de integración de las medidas. Con el aumento de los eventos climáticos extremos y los impactos del CC en las distintas dimensiones de la vida, las partes interesadas han estado avanzando más recientemente en políticas de mitigación y adaptación. Sin embargo, estas iniciativas

se han mantenido en gran medida disociadas, con una limitada articulación entre una dimensión y otra.

Un ejemplo de esta desarticulación se puede observar en el contexto de Brasil, país que ocupa un lugar especial en las estrategias para combatir el CC. Sus vastas áreas de bosque tropical representan una fuente potencialmente grande de emisiones si son deforestadas. Una asignación adecuada de cuota de emisiones (esto es, de emisiones permitidas) requiere abordar una serie de tensiones que se desenvuelven dentro del sector forestal brasileño (Chan y Lam, 2003). Entre ellas, la definición de las unidades de carbono (secuestro permanente versus Mt CO₂/año, siendo esta última la más apropiada para las opciones forestales), los medios para acreditar el establecimiento de reservas forestales, la adopción de descuentos u otras ponderaciones de preferencia temporal con relación a la emisión de carbono, y la definición del método de contabilización de carbono (emisiones evitadas versus mantenimiento de un límite existente). Las plantaciones silvícolas ofrecen oportunidades para los beneficios de la captura y almacenamiento de carbono, pero estos beneficios dependen en gran medida del uso final que se dé a los productos (Chan y Lam, 2003). Las plantaciones destinadas a carbón vegetal poseen los mayores beneficios de carbono, pero al mismo tiempo tienen altos impactos sociales en el contexto brasileño. En efecto, una parte significativa de la producción nacional de carbón vegetal todavía se desarrolla de forma rudimentaria, en hornos altamente contaminantes y en general utilizando madera nativa. Además, las plantaciones también compiten con las opciones de reducción de la deforestación por los fondos (Chan y Lam, 2003).

La desarticulación entre las medidas de mitigación y adaptación puede traer consecuencias no deseadas como mayores emisiones de GEI; a su vez, esto tenderá a condicionar el logro de las metas de adaptación, y de manera consecuente, se verán mayores riesgos y resultados negativos para la salud y el bienestar de las poblaciones en la región.

La segunda brecha está relacionada con el condicionamiento de las metas planteadas en las NDCs. Las metas de mitigación establecen un 20 % de reducción de las emisiones BAU⁴ proyectadas al 2030, junto a dos subtipos de metas: incondicionales y condicionadas.⁵ Las metas incondicionales establecen un 10 % de reducción, es decir, la mitad de las reducciones propuestas, mientras que las metas condicionadas proponen el restante 10 % de la reducción de emisiones. Estos condicionamientos están orientados a la obtención de financiamiento internacional para las medidas de acción climática, por lo que su logro se encuentra seriamente restringido, condicionando, al mismo tiempo, el logro de las medidas de adaptación. Esta dinámica de interdependencia puede entenderse en el marco de *los efectos de la no mitigación*. Tal como se expone en el siguiente apartado (sección 3.3), este condicionamiento está estrechamente vinculado con las políticas de financiamiento climático, pudiendo extrapolarse a otros fenómenos asociados al CC además del nivel de emisiones.

Bajo el concepto de justicia climática, el CC plantea cuestiones importantes de justicia global, tanto para mitigar el cambio que está en marcha como para adaptarse a sus consecuencias. Es necesario abogar por una política integrada de mitigación y adaptación para que quienes son más ricos y quienes se benefician del exceso de emisiones tengan mayores responsabilidades como productores en vista a financiar las medidas de adaptación globales. Los datos muestran que entre 1990 y 2015, el 10 % más rico de la población mundial consumió casi un tercio del presupuesto de carbono vinculado a la meta de los 1,5°C, generando más de la mitad de las emisiones acumuladas de CO₂ a nivel global, mientras que el 50 % de la población más pobre, aproximadamente 3 mil y 100 millones de personas, fue responsable únicamente del 7 % de estas emisiones (Oxfam International, 2020).

⁴ *Business as usual* (BAU). Este concepto refiere a una continuidad de las tendencias ya observadas.

⁵ Las metas incondicionales son aquellas que los países se comprometen a cumplir independientemente de apoyos o financiamientos internacionales, mientras que las metas condicionadas dependen de estos apoyos para ser alcanzadas.

La tercera brecha está relacionada con la dimensión temporal, y está muy ligada a las anteriores. Las medidas de mitigación y adaptación están propuestas para ser alcanzadas de una manera paulatina y a mediano y largo plazo. Esto pareciera no ser congruente con los impactos del CC que se observan en los grupos más vulnerables, que necesitan acciones y cambios urgentes. Las medidas que se proponen pueden ser más ambiciosas en las NDCs subsiguientes, pero necesitan financiamiento. Los países más pobres no disponen de él, lo cual condiciona las metas, generando así un círculo de brechas que pueden no tener respuesta a corto plazo.

Cuadro 1. La situación de las NDCs en la región de ALyC

Las NDCs están destinadas a ser dinámicas, con actualizaciones regulares y avances en el nivel de ambición, reflejando el progreso científico y la experiencia de implementación, para cumplir con el objetivo de temperatura a largo plazo en el Acuerdo de París. Del análisis realizado en las NDCs, surge que algunos de los países que enviaron una NDC más ambiciosa en su segundo envío fueron Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, y Perú; mientras que, algunos de los países que no incrementaron su ambición fueron Brasil y México. De manera global, se estima que, si se implementa por completo, el conjunto actual de NDCs conducirá a un calentamiento global de aproximadamente 2,8 °C por encima de los niveles preindustriales para 2100 (Climate Action Tracker, 2022). Las políticas nacionales actuales, que en muchos casos aún no han captado las ambiciones de las NDCs, también están muy lejos de cumplir sus objetivos individuales, y se prevé que resulten en un calentamiento de alrededor de 3,5 °C, a menos que se tomen medidas urgentes (Climate Action Tracker, 2022).

Argentina es uno de los pocos países que ha presentado una NDC mejorada a fines de abril de 2017. Ha revisado su NDC de 2015 pasando de un objetivo incondicional para 2030 de 570 MtCO₂eq a 483 MtCO₂eq, lo que representa una reducción en el crecimiento de las emisiones del 60 % al 22 % por encima de los niveles de 2010 (Argentina Presidencia, 2021). Entonces, está claro que no se trata sólo de implementar las NDCs tal como están escritas. Se trata de repensar y replanificar cómo aumentar su nivel de ambición y, al mismo tiempo, de acción política emprendida por los gobiernos para reflejar la justicia de los esfuerzos de cada país para cumplir con el Acuerdo de París.

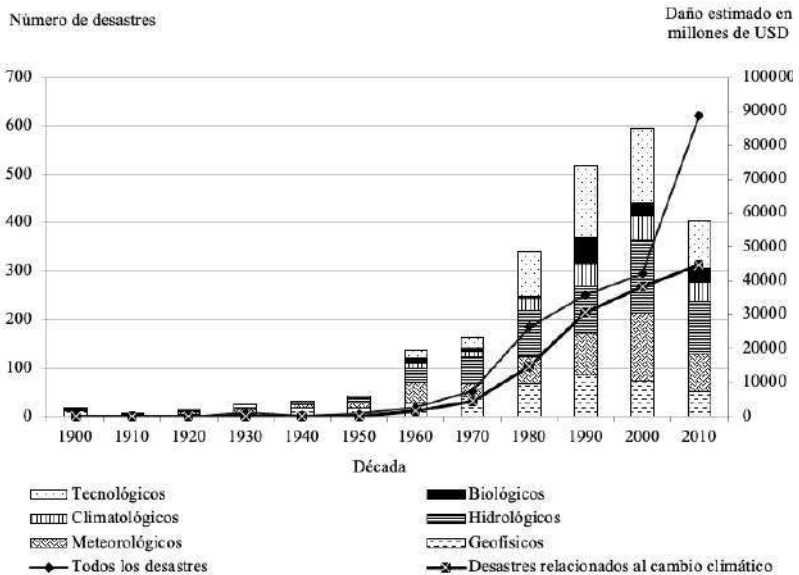
El financiamiento climático

El número de desastres en ALyC está aumentando. De acuerdo con la base de datos sobre Eventos de Emergencia (EM-DAT), en la década de 1980 se habían registrado 175 eventos relacionados al CC en la

región, mientras que en la década de 2000 se registraron 339 eventos de ese tipo (Roberto Ariel Abeldaño Zuñiga, 2019).

El costo de los desastres también está aumentando. Esto variará según los niveles de desarrollo y el compromiso de invertir en medidas que reduzcan la vulnerabilidad de las personas y de la infraestructura en las áreas expuestas. Sin embargo, las pérdidas económicas durante la década de 1980 fueron de USD 14.632,5 millones, mientras que en 2000 esas pérdidas ascendieron a USD 38.320,6 millones. Estas estimaciones no incluyen pérdidas indirectas que elevarían mucho las cifras (Roberto Ariel Abeldaño Zuñiga, 2019).

Figura 3. Frecuencia de ocurrencia de desastres según subgrupos y daños económicos producidos por los desastres por décadas. Período 1900-2016. Región de países de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centre de Recherche sur l'Epidémiologie des Desastres (CRED) (2022).

La asistencia al desarrollo para la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD) es una pequeña fracción de la financiación internacional total. Entre 1991 y 2010 se han dispersado USD 13.65 mil millones en RRD (dólares estadounidenses constantes de 2010), mientras que la dispersión total en asistencia para el desarrollo en ese mismo período fue de USD 3,3 billones (Kellett y Caravani, 2013). Además, se debe tener en cuenta que los fondos se suelen dividir en tres categorías: respuesta a las emergencias, reconstrucción y reducción de riesgos.

Los países más pobres, que menos emisiones de GEI generan y que más sienten los efectos del CC, son los que menos acceso tienen al financiamiento climático. La financiación internacional de fuentes públicas apoya muchos aspectos diferentes de la RRD. Esto incluye financiamiento para el desarrollo, ayuda humanitaria y financiamiento climático. En algunos casos, existen mecanismos multilaterales o bilaterales específicos a través de los cuales fluye la financiación. El reducido acceso al financiamiento externo lleva a que los países que más sufren los impactos del CC tengan que movilizar sus propios recursos para el financiamiento climático. Si bien los datos sobre el gasto nacional para la RRD son escasos, algunos estudios de casos indican una desigualdad entre financiación nacional en comparación con la internacional. Kellett y Caravani (2013) estudiaron los casos de Guatemala, Panamá y Perú, entre otros países, en lo que respecta a los mecanismos de clasificación, asignación y seguimiento de inversión pública nacional. Estos países tienen altos niveles de riesgo de desastres y todos ellos tienen una inversión nacional que supera la internacional. Muchos países han creado instituciones, políticas y planes nacionales para gestionar la implementación de las NDCs y han asumido compromisos políticos para intervenciones específicas. Sin embargo, a pesar del progreso en la formulación de políticas para la implementación de las metas de adaptación y mitigación en sus NDCs, falta financiamiento para su implementación efectiva. En muchos países, el entorno de políticas es integral, pero la financiación internacional no se ajusta a los planes nacionales.

El financiamiento climático sigue siendo fundamental para lograr un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima. La arquitectura global de financiamiento climático es compleja y está en constante evolución. Los fondos fluyen a través de canales multilaterales, tanto dentro como fuera de la CMNUCC y de los mecanismos financieros del Acuerdo de París (Oxfam International, 2021), y cada vez más a través de canales bilaterales, regionales y nacionales. Esto dificulta el monitoreo de los flujos de financiamiento climático, ya que no existen definiciones operacionales de lo que constituye el financiamiento climático o mecanismos contables consistentes.

El financiamiento climático debería movilizar recursos financieros hacia acciones de mitigación y adaptación a los impactos del CC, incluidos los compromisos públicos de financiamiento climático de los países desarrollados en el marco de la CMNUCC, aunque aún no se ha acordado internacionalmente una definición del término “financiamiento climático”. En 2009, los países desarrollados se comprometieron a entregar financiamiento cercano a los USD 30 mil millones entre 2010 y 2012. Un informe de 2013 (Nakhouda et al., 2013) revisó las contribuciones financieras de 37 países, incluidos Alemania, Japón, Noruega, el Reino Unido y Estados Unidos y encontró que, aunque los países han informado que excedieron los compromisos iniciales, los sesgos operativos y de definición no lo permiten probar.

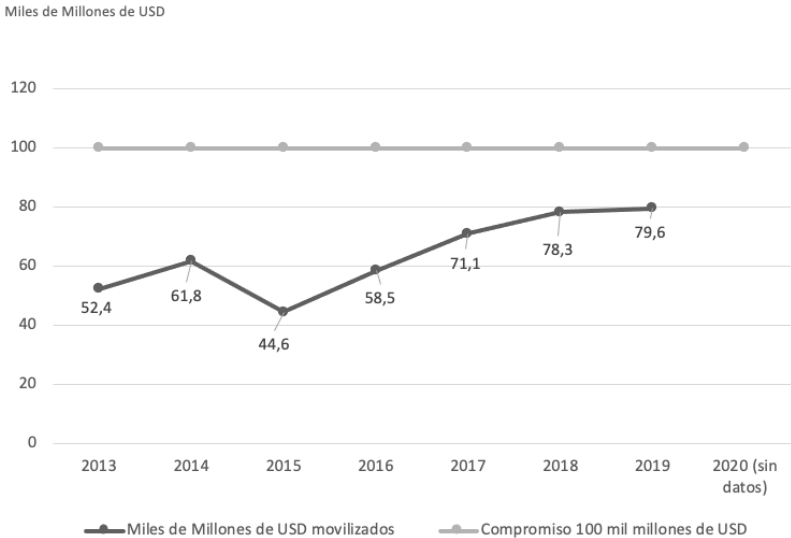
En 2015, a través de la Conferencia de las Partes (COP), se acordó establecer una nueva meta colectiva entre 2020 y 2025 mediante un piso de USD 100 mil millones prometidos en Copenhague para alcanzarse anualmente (Aguilar, 2021). Como ya se mencionó, las deliberaciones sobre este nuevo objetivo de financiación climática se iniciaron en la COP26, celebrada en Glasgow el año 2021. A partir de esta instancia, muchos países han destacado la necesidad de un mayor apoyo internacional para implementar sus Planes Nacionales de Adaptación y Mitigación, así como aumentar la ambición de sus NDCs.

En 2021, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés) estimó que los países

desarrollados habían proporcionado y movilizado USD 80 mil millones en financiamiento climático total para los países en desarrollo en el año 2019. Esta cifra se ubica por debajo del objetivo de los países desarrollados de movilizar USD 100 mil millones para 2020 (OECD, 2021). Asimismo, se observa que una parte sustancial del financiamiento proviene del sector privado, mientras que la parte adicional de la financiación pública por parte de los países más ricos no está clara. Cabe señalar que el informe de la OCDE con los datos actualizados del año 2020 aún no está disponible.

En 2019, el financiamiento climático total proporcionado y movilizado por los países desarrollados para los países en desarrollo fue de USD 79.6 mil millones, lo cual supone un aumento del 2 % con respecto a 2018 (Figura 4). Por lo tanto, se hubiese requerido un salto anual de más de USD 20 mil millones para alcanzar la meta de USD 100 mil millones hacia 2020.

Figura 4. Financiamiento climático movilizado en miles de millones de dólares



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OECD (2021)

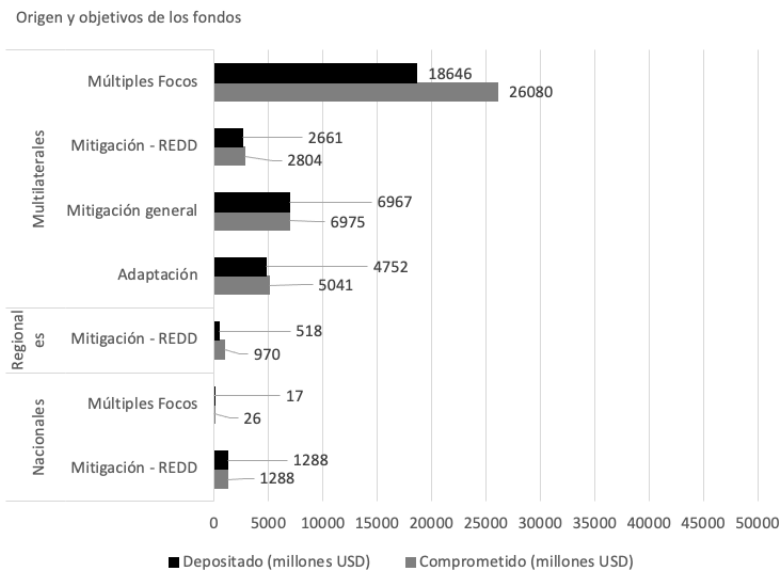
La financiación climática, en el año 2019, se compone de los siguientes flujos (OECD, 2021):

- a) Financiamiento climático bilateral: 28,8 %
- b) Financiamiento climático público multilateral atribuible a los países desarrollados: 34,1 %
- c) Créditos a la exportación relacionados con el clima, con apoyo oficial: 2,6 %
- d) Financiamiento del sector privado: 14 %

De acuerdo con los datos provenientes de Climate Funds Update (2022) se registraron 3067 proyectos de financiamiento climático entre 2003 y enero de 2022, por un total de USD 78 mil millones

distribuidos entre fondos nacionales, regionales y multilaterales, destinados a mitigación, adaptación y múltiples focos (Figura 5). Se puede observar que existe una brecha importante entre lo que se había comprometido en los 3067 proyectos y lo efectivamente movilizado.

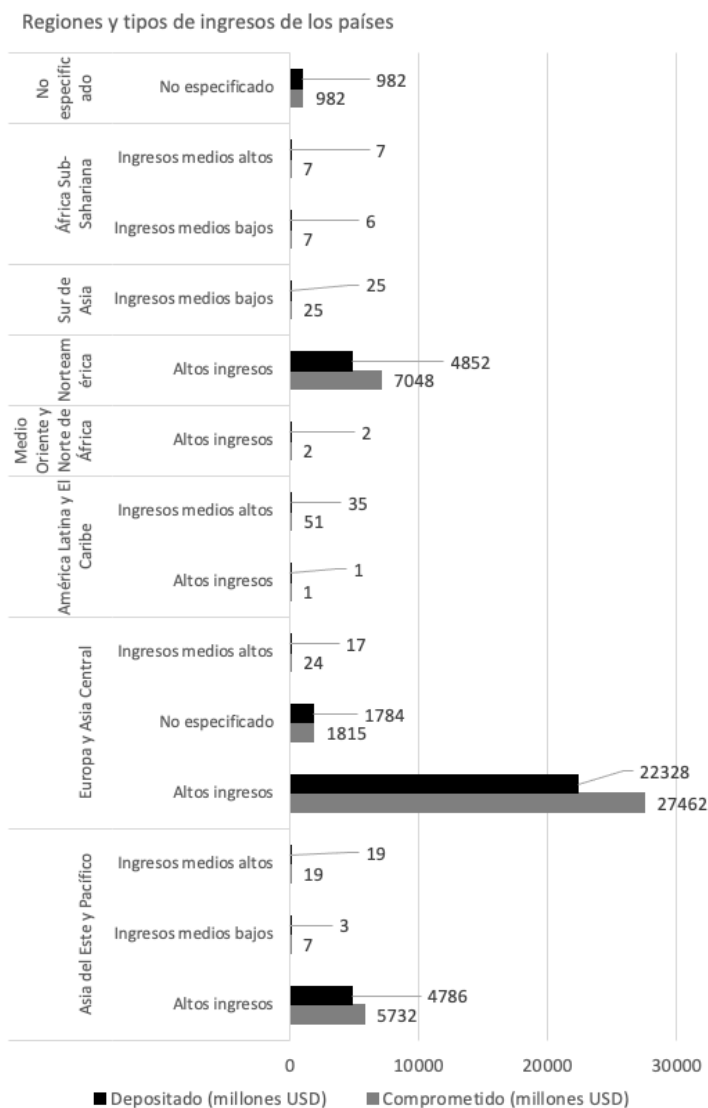
Figura 5. Origen, destino y suma (en millones de dólares) de los fondos registrados en Climate Funds Update



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Climate Funds Update (2022).

Por otra parte, se observa que los países de altos ingresos reciben el 82,4 % de los fondos de financiamiento climático de los 3067 proyectos registrados, mientras que los países de ingresos medio bajos sólo reciben el 4,3 % de esos fondos (Figura 6).

Figura 6. Regiones y tipos de ingresos de los fondos registrados en Climate Funds Update (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Climate Funds Update (2022).

La especificidad de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas en los países de América Latina y el Caribe

Avances y metas

Considerando la propuesta del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) de definir estrategias en un marco integrado de mitigación y adaptación, se observa que, de manera general, los países de ALyC han dado bastante relevancia a las propuestas de adaptación a la crisis climática en sus NDCs. De los 18 países revisados, Brasil es el único que no menciona la adaptación en su contribución actualizada de 2020, a pesar de que lo hacía en su primera NDC de 2016 (UNFCCC, 2022b).

En relación con las metas de mitigación (Tabla 1), entre los países que ya presentaron actualizaciones y avances en sus NDCs, la mayoría ha incrementado sus objetivos, pasando, por ejemplo, de un indicador de intensidad de emisiones (condicional e incondicional) a un indicador absoluto incondicional, como es el caso de Chile, o planteando incrementos en las reducciones porcentuales, como lo hicieron Argentina, Honduras y Perú. En este sentido, llama la atención el caso de Colombia, que casi duplicó sus metas de reducción de emisiones de GEI en su NDC actualizada de 2020. Costa Rica también se destaca por sus ambiciosas metas, ya que se compromete de manera efectiva con el objetivo de mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C y, junto con Chile, presenta la meta de alcanzar la neutralidad climática para el 2050 (Comisión Europea, 2019; UNFCCC, 2022b; WWF Internacional, 2021).

Tabla 1. Metas de mitigación presentadas en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas por los países de América Latina y el Caribe

Países de ALyC	Características	Tipo de Meta
Bolivia, El Salvador y Cuba	Implementación de políticas y estrategias en uno o múltiples sectores para la promoción de un desarrollo bajo en emisiones.	Medidas y políticas de adaptación con co-beneficios de mitigación
México	Meta de pico de emisiones, considerando el periodo en que las emisiones de GEI alcancen su punto máximo.	Objetivo máximo
Uruguay y Chile	Reducción de emisiones de GEI por unidad de otra variable –crecimiento poblacional, PIB, etc.	Intensidad
Cuba, Honduras, Bolivia, Chile, Panamá, Nicaragua y Uruguay	Metas con indicadores sectoriales (total de hectáreas reforestadas, % de participación de energías limpias, etc.).	Sectorial
Ecuador, Colombia, Perú, Guatemala, Paraguay, Honduras, México y Venezuela	Reducción de las emisiones con relación a una trayectoria proyectada de toda la economía (BAU)	Relativa al escenario - BAU
Costa Rica, Brasil y Argentina	Control del incremento de emisiones absolutas con relación a un año base.	Absoluta

Fuente: Elaboración propia con base en UNFCCC (2022) y World Wide Fund for Nature (2021).

Sobre los procesos de formulación de las NDCs, a pesar de que la mayoría de los países analizados evidencian un gran rigor en las diferentes etapas de elaboración de sus contribuciones, con la participación de actores estatales y no-estatales –las excepciones en este tema son Brasil y Cuba, que no describen un amplio proceso participativo en la elaboración de sus NDCs–, hay una enorme brecha en el tema de la financiación, ya que, con muy pocas excepciones, sus contribuciones no declaran los recursos nacionales asignados a la implementación

de las metas de mitigación y adaptación, ni estiman las necesidades financieras totales (UNFCCC, 2022b).

Otro factor relevante que se debe destacar es que la mayoría de los países han avanzado en la cobertura sectorial de sus contribuciones. No obstante, entre las seis economías más grandes de la ALyC,⁶ solo Colombia reporta metas sectoriales específicas. Estas metas son relevantes porque crean condiciones de apropiación y aceptación en las comunidades asociadas a los diferentes sectores productivos, lo que propicia un escenario favorable para su implementación (UNFCCC, 2022b).

Consistencia de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas con el Acuerdo de París en los países de la región

La crisis climática y ecológica actual sitúan a la humanidad frente a un nuevo contexto, evidenciando la creciente desigualdad económica entre países y problemas sociales y ambientales profundos, que ponen en riesgo la vida en el planeta. En este sentido, el artículo 12 del Acuerdo de París destaca la importancia de mejorar la participación pública y el acceso a la información en el contexto del establecimiento de objetivos nacionales (UNFCCC, 2015). La participación efectiva y significativa de diferentes sectores de la sociedad en el proceso de elaboración e implementación de las NDCs de los países analizados en este estudio es fundamental para garantizar que los compromisos nacionales respeten los derechos de las comunidades y contribuyan a las mejoras sociales en la igualdad de género y la justicia social.

Según un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, 2021), se estima que la implementación de las metas incondicionales y los compromisos anunciados en las últimas NDCs, presentadas por los países para los próximos años, darían

⁶ Las seis economías más grandes de ALyC son: Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile y Perú.

como resultado un calentamiento global de alrededor de 2,7°C, con una probabilidad del 66 %. Esto implicaría un 50 % de probabilidad de que el calentamiento se mantenga en 2,5°C y un 90 % de probabilidad de que se mantenga en 3,3°C para finales de siglo. Si se llevan a cabo también las metas condicionadas de las NDCs, estas estimaciones se reducirían en alrededor de 0,1°C a 2,6°C. Por otro lado, si persisten las políticas actuales, que son insuficientes para cumplir los compromisos de 2030, estas estimaciones aumentarían en alrededor de 0,1°C a 2,8°C, lo que elevaría enormemente los riesgos para los sistemas naturales y humanos relacionados al clima (Masson-Delmotte et al., 2018).

En este aspecto, esta investigación identificó entre los países analizados un desafío generalizado en relación con la generación de espacios y mecanismos institucionales de evaluación, que permitan determinar el impacto de las políticas climáticas e identificar posibles necesidades de rediseño. Se observó un panorama variado respecto de si los países cuentan o no con un sistema nacional transparente para monitorear la implementación de sus metas condicionales e incondicionales. Hay ejemplos como los de Panamá (Ministerio de Ambiente. República de Panamá, 2020) y Ecuador (Observatorio de Conflictos Socioambientales del Ecuador, 2022), que expresan de manera clara su intención de desarrollar un sistema de monitoreo; y el de Colombia, que propone la presentación de sus reportes mediante los *Reportes Bienales de Transparencia*.

Para alcanzar –al menos parcialmente– las metas establecidas por los países, el Acuerdo de París plantea el reto de pasar de la generación de políticas y planes, a la implementación de acciones y estrategias con la participación de diversos actores (Comisión Europea, 2019; WWF Internacional, 2021). Se espera que las NDCs generen resultados perceptibles y que se presenten evidencias de avances e impactos. En este sentido, al analizar los procesos en que fueron concebidas las NDCs de los países investigados, es posible observar que:

- a) Aunque todos los países estudiados presentaron compromisos concretos en el marco del Acuerdo de París, queda todavía la necesidad de que sus NDCs integren consideraciones científicas más consistentes para la definición de sus metas futuras.
- b) Para reducir la incertidumbre del total de emisiones agregadas de sus NDCs, los países analizados podrían fortalecer la implementación del Acuerdo de París formulando sus metas de reducción bajo la lógica de presupuesto de carbono, que propone la estimación de las emisiones de GEI que se acumularían hasta alcanzar los objetivos planteados.
- c) Es necesario cambiar la lógica de los análisis de viabilidad política y de costo-beneficio limitados exclusivamente al interés del Estado nacional que permean las NDCs analizadas, ya que no son suficientes en el contexto de la crisis climática mundial y muchas veces disfrazan los potenciales daños ambientales transfronterizos.

Características sectoriales de implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas en los países de América Latina y el Caribe

Habiendo transcurrido poco más de seis años desde que los países signatarios del Acuerdo de París iniciaron la etapa de planificación de estrategias nacionales para hacer frente a las urgentes necesidades de acción frente a los impactos del CC, es momento de comenzar a visualizar algunos de los resultados esperados, considerando avances coherentes con las metas nacionales y globales. En otras palabras, es necesario pasar de la generación de políticas y planes a la implementación de acciones con impactos concretos.

Según Bárcena (2018), en el caso de ALyC se observan condiciones críticas dadas por un dinamismo económico que presenta riesgos y construye una compleja matriz de externalidades negativas, que

sugieren que las bases del modelo de desarrollo son frágiles y pueden estar erosionándose. Estas particularidades limitan la capacidad regional de influir en acciones que reviertan la crisis climática o reduzcan las emisiones de GEI en los diferentes sectores de la economía.

Aunque, como ya se señaló, las emisiones GEI de los países de ALyC no superan el 13 % del total de emisiones globales, lo cierto es que estas vienen creciendo continuamente desde 1998. Las principales emisiones de la región se concentran en el sector Energía (46 %), Agricultura (23 %) y Uso de Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura (USCUSS) (19 %), con Brasil y México como los mayores emisores (Ruiz Müller, 2020).

Las zonas urbanas son las principales responsables de las emisiones de GEI en la región, puesto que albergan a más del 50 % de su población, concentran la actividad económica de los países y son responsables de dos tercios del total de energía consumida. Asimismo, las áreas urbanas que están creciendo más rápidamente son también aquellas que cuentan con menos recursos para enfrentar los desafíos del CC. De hecho, estas zonas a menudo presentan altos déficits de gobernabilidad, infraestructura e igualdad social y económica (Bárcena et al., 2018; Samaniego et al., 2013).

Según datos del sexto informe de evaluación del IPCC (2022), hay una muy alta confianza en la atribución de los fuertes e irreversibles impactos a los ecosistemas acuáticos y terrestres derivados del CC en ALyC. En esta misma línea, se han detectado también, con un nivel de confianza medio, impactos en los sistemas humanos relacionados principalmente a la producción de alimentos (agricultura, pecuaria y pesca), aumento de enfermedades infecciosas, malnutrición, aumento de los desplazamientos humanos, inundaciones con impactos asociados y afectaciones a las infraestructuras y a los sectores clave de la economía de los diferentes países.

La desorganización inicial generada por la crisis del Covid-19 que se inició en 2020 y que aún persiste en muchos países de la región, ha originado, por otra parte, una ventana de oportunidades. Desde el ámbito internacional han surgido numerosas iniciativas que buscan

reforzar los programas de conservación ambiental y desarrollo sostenible en todos los niveles (regional, nacional y local), con atención especial a la preservación de la biodiversidad y la reducción de la pérdida de ecosistemas (por ejemplo, bosques) (Ruiz Müller, 2020).

Un buen ejemplo de una de estas iniciativas es la Agenda Post 2020 para la Biodiversidad (Secretariat of the United Nations Convention on Biological Diversity, 2021), que enfatiza la necesidad de llegar al 2030 con una reducción en la pérdida neta de ecosistemas, una disminución en la pérdida de especies amenazadas, el mantenimiento de la diversidad genética, generación de beneficios de la naturaleza para la población y mejoras en la participación en beneficios derivados del uso de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales.

Estos procesos intergubernamentales inciden poderosamente en las políticas y acciones regionales y nacionales, y las sinergias entre lo internacional y regional se hacen evidentes, pero la efectividad de los instrumentos implementados dependerá de cada situación y contexto nacional, así como de los problemas estructurales arraigados en las economías de los diferentes países (Comisión Europea, 2019; Ruiz Müller, 2020). No obstante, se hace necesario fortalecer de manera prioritaria la infraestructura institucional climática de los países de ALyC, principalmente porque las medidas de mitigación y adaptación requieren de políticas intersectoriales y de un enfoque de gobernanza amplio.

Sector agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU)

Abordajes metodológicos del sector de agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra en las NDCs analizadas

Antes de ingresar específicamente en la discusión sobre las buenas prácticas que incorporan componentes de CC para el sector AFOLU, es necesario aclarar algunos puntos que aún generan confusión en el

abordaje de este sector en las NDCs analizadas (UNFCCC, 2021, 2022) y explicar el motivo de su elección para el presente trabajo.

El sector USCUS –presente en las directrices revisadas del IPCC de 1996 para la elaboración de inventarios de GEI (Houghton et al., 1996)–, más concretamente la categoría “tierras de cultivo”, está fuertemente relacionado con el sector Agricultura –también considerado de manera individualizada en el documento de 1996–. La revisión de estas directrices en 2006 y su posterior refinamiento en 2019 (Eggleston et al., 2006; IPCC, 2019), identificaron la necesidad de un análisis conjunto de estos dos sectores, a partir de los cuales se originó el sector agrupado AFOLU, que está formado por seis categorías (las mismas que originalmente se consideraban para el sector USCUS): tierras forestales, tierras de cultivo, pastizales, humedales, asentamientos y otras tierras; y, como tal, incorpora el sector forestal (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2019).

Tierras forestales (o bosques) incluyen las tierras con vegetación leñosa y coherentes con los umbrales utilizados por la UNFCCC y por el Protocolo de Kioto en los inventarios nacionales de emisión de GEI –fracción de cabida cubierta arbórea mayor o igual a 20 %, superficie mínima de 1 hectárea y altura mínima de los árboles maduros de 3 metros–. También comprende sistemas con vegetación actualmente inferior al umbral de la categoría de tierras forestales, pero que se espera que lo rebasen. Adicionalmente se han considerado para el cómputo de las superficies de tierras forestales los elementos lineales arbolados (riberas) con un umbral de anchura mínima de 25 metros (Eggleston et al., 2006; IPCC, 2019).

Las tierras de cultivo incluyen los arrozales y los sistemas de agrosilvicultura, donde la estructura de la vegetación se encuentra por debajo de los umbrales utilizados para la categoría de tierras forestales. Esta se divide en: cultivos herbáceos y cultivos leñosos. Por su parte, los pastizales incluyen las tierras de pastoreo y aquellos dominados por vegetación herbácea o arbustiva, así como con vegetación leñosa con fracción de cabida cubierta arbórea mayor o igual a 10 %, que no se consideran tierras de cultivo y que están por debajo

de los valores umbrales utilizados en la categoría de tierras forestales (Eggleston et al., 2006; IPCC, 2019).

Los humedales comprenden las superficies cubiertas o saturadas por agua durante la totalidad o parte del año y que no entran en las categorías de tierras forestales, tierras de cultivo o pastizales. Los asentamientos abarcan toda la tierra desarrollada, las infraestructuras de transporte y los asentamientos humanos de cualquier tamaño (a menos que ya estén incluidos en otras categorías). Finalmente, la categoría “otras tierras” comprende el suelo desnudo, roca, hielo y todas aquellas zonas no incluidas en las otras cinco anteriores forestales (Eggleston et al., 2006; IPCC, 2019).

Cada categoría de uso de la tierra se subdivide en tierras que permanecen allí (por ejemplo, tierras forestales que siguen siendo tierras forestales) y tierras que se convierten de una categoría a otra (por ejemplo, tierras forestales convertidas en tierras de cultivo). Cada país puede optar por estratificar aún más las categorías de tierras por regiones climáticas u otras regiones ecológicas, según la elección del método y sus requisitos. Las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero determinadas para cada uso específico de la tierra incluyen el CO₂ (por ejemplo, cambios en las reservas de carbono) de la biomasa, la materia orgánica muerta y los suelos, así como la emisión de otros gases derivados de la quema y, dependiendo de la categoría de uso de suelo, las emisiones de otras fuentes específicas (por ejemplo, del metano del arroz y tierras inundadas) forestales (Eggleston et al., 2006; IPCC, 2019).

Según las directrices del IPCC de 1996, –mencionadas anteriormente y utilizadas como base metodológica de varias NDCs analizadas en este proyecto–, el uso de suelo está relacionado al tipo de actividad que se lleva a cabo en un terreno, tales como tierra forestal, de cultivo o pastizal, y hace referencia a las fuentes y sumideros asociados con la emisión/eliminación de GEI derivada de aquellas actividades humanas que cambian la forma en la que se emplea la tierra (por ejemplo, limpiar los bosques para convertirlos en campos agrícolas y la conversión de pastizal a bosque), o que afectan a

la cantidad de biomasa de las reservas existentes (por ejemplo, bosques, árboles en zonas urbanas, sabana) y las reservas de carbono de suelo –en resumen, se refiere a la acción antrópica sobre el uso de suelo.

Por otra parte, según esas mismas directrices, dentro del sector USCUS se incluyen las emisiones/eliminaciones de gases de efecto invernadero derivadas del uso de suelo sin cambios, como en el caso de un terreno boscoso que permanece como tal, y aquellas que se derivan de los cambios de uso de suelo, como la conversión de un pastizal a bosque o de un bosque a tierras de cultivo.

Como se puede notar, las directrices de análisis no son claras y abren un precedente para que los países adopten abordajes metodológicos adaptados a sus propios intereses, en los cuales, muchas veces, el sector USCUS no es considerado en su totalidad, y se analizan solamente el sector Agricultura y la categoría Tierras forestales de manera individualizada. En consecuencia, las metas de mitigación y adaptación y las respectivas estrategias planteadas por estos países se basan en análisis incompletos, que imposibilitan una evaluación detallada de los avances de sus NDCs. Dadas las circunstancias, en el presente documento, se optó por hacer referencia al sector AFOLU como la conjunción de las diversas variantes metodológicas encontradas en las 18 NDCs revisadas, con el fin de facilitar el análisis de las buenas prácticas implementadas en la región.

Desafíos/tensiones y buenas prácticas en la implementación de las NDC para el sector AFOLU en países de América Latina

Entre los 18 países analizados en este trabajo, se observan diferentes estadios de implementación de sus NDCs y se evidencian niveles de ambición heterogéneos, en los que es posible identificar y caracterizar los principales desafíos y avances –en forma de buenas prácticas– en los diversos sectores considerados por el IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2006), y en especial en el sector AFOLU.

Los altos costos de un desarrollo altamente contaminante y desvinculado de la preocupación por la crisis ambiental inciden directamente en las posibilidades de forjar sociedades económica, cultural y ambientalmente sostenibles en nuestra región. Concretamente, los impactos causados por el CC pueden verificarse de manera muy clara, por ejemplo, en la generación de microclimas menos predecibles en los Andes de Ecuador y la Amazonía colombiana, en el deshielo de glaciares en los Andes centrales del Perú, con el consiguiente impacto en fuentes de agua (Magrin, 2015; Secretaría General de la Comunidad Andina et al., 2007), y la alteración de los ciclos agrícolas en la agricultura familiar realizada en pequeñas propiedades de México y Bolivia (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2021; Magrin, 2015).

Otros impactos importantes que pueden ser citados son los incendios forestales amazónicos –el 2019 fue particularmente alarmante es ese sentido– iniciados, en su mayoría, por la acción humana, pero exacerbados enormemente por ciclos climáticos anormalmente calurosos y secos en la Amazonía (Magrin, 2015; Observatório do Clima, 2020), y los cambios notorios en las temperaturas del mar de la costa Pacífica, que han alterado de forma importante las pesquerías industriales y pequeñas de países como Chile y Perú (Magrin, 2015; Ruiz Müller, 2020; Tubiello et al., 2014).

Cabe resaltar, además, que entre 2000 y 2020 la región amazónica (9 países) perdió una superficie boscosa equivalente al territorio de Ecuador (casi 30 millones de hectáreas), mientras que ALyC perdió el 94 % de su biodiversidad, debido principalmente a la destrucción de ecosistemas (51,2 %), la sobreexplotación de especies terrestres y marinas (21,8 %), los efectos del CC (12,5 %), la introducción de especies invasoras (12,2 %) y la contaminación (2,3 %) (Ruiz Müller, 2020).

En términos generales, con excepción de Brasil, los países de ALyC analizados han considerado la adaptación como una estrategia prioritaria para enfrentar la crisis climática global. De las 213 políticas o normativas que abordan el tema del CC inidentificadas en la región, los sectores que cuentan con mayor número de instrumentos

legales relacionados son Energía (58,8 %) y AFOLU (25,4 %) –considerando políticas individualizadas dentro de las seis categorías que lo componen– (Comisión Europea, 2019). Como parte de la normativa existente, se observa también un avance en la elaboración de los planes nacionales de adaptación, considerados como el instrumento guía de estas políticas.

Aunque varios países ya cuenten con una normativa definida para atender la emergencia climática, en especial desde la perspectiva de la adaptación, solamente Uruguay y Venezuela incluyen estrategias específicas para el sector AFOLU, aunque la mayoría (Argentina, Bolivia, Cuba, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) considere la conservación de los bosques como un factor prioritario e indispensable en materia de mitigación y adaptación a los efectos del CC en sus territorios (Comisión Europea, 2019).

Entre los países mencionados, solamente México y Uruguay han desarrollado sistemas nacionales de CC que buscan una articulación entre sectores, territorios y el financiamiento climático. Uruguay cuenta actualmente con un Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático que se encarga de coordinar y planificar acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de riesgos, mitigación y adaptación en el país, mientras que México es el único país que cuenta con una ley de CC que establece una meta cuantificada de reducción de emisiones en la cual se plantea la aplicación de un sistema de medición (Comisión Europea, 2019; Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2019).

En relación específicamente a las tierras forestales (bosques), la conjunción de los marcos jurídicos con respecto a esta categoría y el CC pasa por una acción que pueda fortalecer las políticas intersectoriales. Los pagos por servicios ambientales, por ejemplo, emergen como una alternativa de remuneración por las prácticas sostenibles en los ambientes rurales. Asimismo, la producción y los servicios ambientales de los bosques con beneficios que exceden a los que pueden capturar sus usuarios (por ejemplo, la regulación del ciclo

hídrico o la captura y fijación de carbono) también deben ser recompensados (Ardila et al., 2021; Zanetti et al., 2017).

La utilización de estos instrumentos está creciendo en todo el mundo y varios países de ALyC están adaptando sus marcos legales e institucionales para favorecer su uso. Por otra parte, el establecimiento y fortalecimiento de las áreas protegidas en la región y las regulaciones relativas a la producción maderera son herramientas utilizadas ampliamente para evitar prácticas insostenibles que pueden llevar a la completa pérdida de los bosques.

Si se analiza de manera particular el caso de México, el país reconoce la importancia de las Tierras forestales tanto para la mitigación como para la adaptación al cambio climático, tal como se refleja en sus NDCs de 2016 y 2020 (UNFCCC, 2022a), que incluyen la meta de cero deforestación para el año 2030, y en su extenso marco legal y programático (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021; Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2019; Diario Oficial de la Federación [DOF] 2019; 2020; Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2019b; Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones, 2020; Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, 2021).

Sin embargo, como las causas fundamentales de la deforestación y la degradación de los bosques mexicanos se encuentran normalmente fuera del sector forestal –son generadas, en su mayoría, por la expansión de la frontera agrícola o el aprovechamiento económico no regulado de los bosques–, el país está promoviendo un enfoque de manejo integral del territorio para lograr la meta planteada (DOF, 2020; Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, 2021). Tal enfoque requiere un alto nivel de coordinación y complementariedad de las políticas públicas intersectoriales para avanzar en el desarrollo rural sostenible. De ser así, una mayor coherencia de las políticas en los paisajes forestales también resultará en eficiencias presupuestarias al mejorar los gastos públicos hacia objetivos conjuntos de desarrollo y ayudará a mantener y mejorar los medios de vida de los habitantes y comunidades dependientes de los bosques.

Otro instrumento importante en términos de la protección de las Tierras forestales es el monitoreo de los bosques. De los dieciocho países de LAC analizados, se identificaron 112 programas y proyectos en este sentido, entre los cuales se destacan aquellos enfocados en el monitoreo de la extensión de los bosques con uso de imágenes de satélite y sensores remotos, sistemas de alerta temprana de deforestación e incendios y proyectos de monitoreo mediante parcelas permanentes de muestreo (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, 2019; Zanetti et al., 2017).

Doce de los dieciocho países analizados poseen sistemas nacionales de monitoreo, que no necesariamente se constituyen de un sistema nacional común, pero que sí aportan datos para la toma de decisiones y para la implementación de medidas en campo a nivel nacional. Entre los países que se destacan por el número de instrumentos con los que cuentan están México, Honduras y Perú, con ocho, Argentina y Costa Rica, con siete y Brasil y Panamá, con seis (Ardila et al., 2021).

Cabe destacar que la mayoría de los sistemas de monitoreo de bosques identificados en los países analizados recogen información sobre el área de cobertura forestal, datos de carbono y biodiversidad, sin embargo, solamente México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Chile, Brasil y Ecuador incorporan datos sociales en sus análisis (por ejemplo, tipos de usos de las Tierras forestales, dinámicas poblacionales, actividades productivas desarrolladas, desarrollo de capacidades, entre otros) (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, 2019). Esto revela potenciales desafíos para reconocer los aportes que brindan estas tierras a las poblaciones rurales que viven o dependen de ellas.

El caso de Uruguay llama la atención, ya que, por no ser un país con extensas áreas boscosas, no cuenta con muchos instrumentos y/o estrategias para la protección de estas tierras –los más destacados son el Inventario Forestal Nacional y el Sistema de Información Forestal–, pero, a pesar de eso, el país se caracteriza por haber generado un marco legal y programático integral alineado con sus metas de mitigación y adaptación dentro del sector AFOLU.

El Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático de Uruguay (2009), que se origina a partir de la Ley Sobre la Protección del Ambiente (2000) y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), incluye políticas específicas para agua, biodiversidad y servicios ambientales, educación ambiental, promoción del desarrollo sostenible, residuos, entre otras. De este sistema emerge el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (2010), que tiene entre sus líneas prioritarias la producción (agricultura, ganadería, forestación, recursos hídricos, biodiversidad y seguros), regiones costeras (ecosistemas acuáticos, pesca, zonas costeras y turismo), centros poblados (servicios, turismo, urbanismo, construcción y salud), energía (recursos hídricos, infraestructura y transporte), e información y monitoreo (que coordina de manera integrada las demás líneas de acción a través de sistemas de información geográfica y generación de mapas de vulnerabilidad).

Como parte de los resultados generados en la ejecución del Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (2010), en 2020 el país ya contaba con 97 instrumentos de ordenamiento territorial aprobados, que impactan positivamente y de manera directa en las acciones vinculadas al sector AFOLU –este total representa un crecimiento de casi 95 % en relación a los instrumentos existentes en 2010–, entre ellos, dos directrices nacionales, dos estrategias regionales, diecisiete directrices departamentales, 43 planes locales, una ordenanza departamental, dieciocho programas de acción integrada y catorce instrumentos especiales (diversos) (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2022).

Sector salud

Si bien, como ya se ha advertido, la causa de la crisis climática es atribuible en gran medida a las emisiones acumuladas del Norte Global, son las regiones más pobres del mundo las que están mayormente expuestas a los efectos del CC y las que sufren desproporcionadamente

efectos adversos para la salud, debido al calor extremo, el crecimiento de vectores de enfermedades, el aumento de la escasez de agua, la erosión del suelo, las malas cosechas e inundaciones de zonas bajas, entre otros aspectos (Borras Pentinat, 2013; 2017).

El crecimiento proyectado de la población y la vulnerabilidad ante los posibles efectos del CC, son factores que, generalmente, están correlacionados positivamente. Existe consenso en que las altas tasas de crecimiento de la población afectan negativamente las mejoras en el desarrollo y el bienestar, y pueden tener un impacto negativo en la disponibilidad de los recursos naturales (Das Gupta et al., 2011).

Las relaciones precisas entre altas tasas de crecimiento de la población, bajos niveles de desarrollo económico, vulnerabilidad climática, resiliencia y adaptación son complejas y geográficamente desiguales. Sin embargo, en áreas vulnerables al CC, las altas tasas de crecimiento demográfico tienen un impacto negativo en la resiliencia y la capacidad de adaptación de la comunidad, y una de las áreas de la vida más afectadas es la salud de las comunidades.

Es importante destacar que los impactos relacionados con el CC exacerban las desigualdades de poder preexistentes. Las mujeres y las niñas suelen ser los miembros más desfavorecidos de una comunidad y, por lo tanto, desproporcionadamente vulnerables.

La falta de capacidad de adaptación frente a los fenómenos meteorológicos extremos asociados al CC tiene el potencial de interrumpir los servicios sanitarios relacionados al agua, y aumenta la exposición a las enfermedades, pero también a la conflictividad y a la violencia (Kelley, 2016). Esto es porque la resiliencia y la capacidad de adaptación deficientes también pueden conducir a un conflicto social más amplio. Algunos autores han señalado ampliamente los vínculos que existen entre la migración inducida por el clima con impactos negativos asociados en el bienestar (Abeldaño Zúñiga, 2021; Roberto A Abeldaño Zúñiga et al., 2021). Con base en estas consideraciones, el siguiente apartado indaga los conflictos de la implementación de las NDCs en la salud de las poblaciones de ALyC.

Impactos del cambio climático en la salud en países de América Latina y el Caribe: los conflictos por el agua

En algunas regiones como el norte de México, la disponibilidad de los recursos hídricos está muy vinculada al bienestar de las sociedades humanas que la necesitan para actividades más allá de las industriales, es decir, para la agricultura, bebida e higiene. Los cambios en la disponibilidad de agua a través de las precipitaciones, las sequías y el agotamiento de los volúmenes de los acuíferos tienen consecuencias significativas para el desarrollo de las comunidades locales. Por lo tanto, la disponibilidad y la calidad del agua son parámetros críticos de evaluación de riesgos en estas regiones, como también los indicadores de pronóstico asociados con el CC. Expertos del IPCC (Bates et al., 2008) estiman un posible aumento de la temperatura de 1°C a 5°C durante 20 a 80 años en las regiones áridas a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México. Si bien se pronostica que las precipitaciones globales disminuirán entre un 5 % y un 20 % a lo largo del período señalado, sigue existiendo incertidumbre sobre la tendencia de las precipitaciones específicas para el período de verano.

Estas condiciones indeterminadas, junto con el crecimiento demográfico, la urbanización, los cambios en el uso del suelo, el grado de solidez de las instituciones municipales y el nivel de resiliencia con relación a la disponibilidad de agua, son factores que determinan la planificación de los cambios en la disponibilidad de los recursos hídricos y el agotamiento o la recarga de los acuíferos.

En relación con el agua, las consecuencias del CC son dos bien conocidas: disponibilidad y calidad. Los aumentos en la demanda en regiones de escasez pueden forzar el uso de agua deficiente o inadecuada con repercusiones drásticas para la salud humana y los costos asociados de atención médica, características que se suman a los conflictos sociales suscitados en torno a la disponibilidad y la calidad del agua en algunas regiones de México (Howard et al., 2003).

Aunque el impacto del CC aún se encuentra en estudio, se sabe que los procesos de degradación del suelo y desertificación afectan

la disponibilidad y calidad del agua (Roberto A. Abeldaño Zuñiga et al., 2021). Si el cambio climático conduce a una disminución de las precipitaciones, la cantidad y la calidad del agua empeorarán a medida que aumente la población y los contaminantes del saneamiento se comporten de manera diferente como resultado de las transformaciones en los parámetros ambientales. En las regiones áridas del norte de México, la estimación de los efectos del cambio climático en la calidad del agua y las repercusiones para esta región representan temas críticos, ya que en estas zonas se establecen empresas de origen estadounidense que utilizan grandes volúmenes de agua para sus procesos industriales. Esto ha sido fuente de conflictos socioambientales y sanitarios sin solución a escala local en comunidades del norte del país, y que al mismo tiempo han sido altamente politizados por los sectores conservadores (Agencia EFE, 2020; González Díaz, 18 de septiembre de 2020; Forbes México, 24 de septiembre de 2020; Pacheco-Vega, 2014).

En la frontera norte de México, la escasez de agua pone en jaque a los agricultores, y esto supone un grave peligro a la salud y la seguridad alimentaria de decenas de miles de familias que viven del campo en la región a través de prácticas agrícolas de subsistencia. Pero no sólo afecta a las familias que están en el lado mexicano de la frontera, sino también a las y los migrantes de países latinoamericanos que trabajan en el sector agrícola en Estados Unidos (Castillo et al., 2020).

Autores como Castillo et al. (2020) han determinado que un 75 % de los trabajadores agrícolas en Estados Unidos son de origen mexicano. Estos trabajadores migrantes enfrentan numerosas amenazas ambientales para su salud entre las que se menciona el uso de agrotóxicos, pero uno de los problemas a los que se ha prestado poca atención es a la disponibilidad de agua potable, lo que los coloca en una situación de extrema vulnerabilidad sanitaria por la falta de medidas adecuadas de saneamiento básico, y una alta exposición a enfermedades transmisibles (Spiewak, 2012). Estos riesgos afectan ampliamente a los trabajadores migrantes, más que nada por su posible irregularidad migratoria y falta de autorización para ejercer

actividades remuneradas en Estados Unidos, lo que los deja fuera de cualquier sistema de salud, y se sobreagrega a condiciones como la inseguridad alimentaria y de vivienda y la falta de apoyo social (Rodríguez et al., 2015). En estos casos, no se llegan a producir conflictos sociales, probablemente por el temor a ser deportados y por las múltiples barreras que enfrentan debido a su estatus migratorio. Eso implica que los problemas de salud que enfrentan los trabajadores migrantes puedan llegar a la cronificación por su exposición reiterada y prolongada (Rodríguez et al., 2015).

El problema de la sequía en México no es únicamente un problema ambiental; también debe analizarse como uno socioambiental atravesado por fuertes desigualdades sociales, que van más allá del acceso al agua. Desde el año 2021 hasta la actualidad, México está enfrentando la segunda sequía más intensa de este siglo; esto pone en peligro la salud, la seguridad hídrica y la seguridad alimentaria de millones de mexicanas y mexicanos. Esta sequía responde al modelo de desarrollo económico que ha venido existiendo en México por décadas y que ha propiciado una desigualdad estructural. Hay datos que afirman que más de 40 millones de mexicanas y mexicanos tienen problemas de acceso al agua, mientras que un puñado de empresas nacionales y extranjeras tienen tres cuartas partes de las concesiones para la explotación del agua en todo el país (García, 31 de octubre de 2018). Algunas de estas empresas están vinculadas con el sector de la industria alimentaria de ultraprocesados. Es decir, más daño acumulado sobre la salud.

La minería y el agua: impactos sanitarios de la actividad minera

Desde fines de la década de 1980 y con mayor impulso a principios de la década de 1990, muchos países de la región adoptaron la actividad minera como una pieza fundamental para el desarrollo económico regional. Fueron incorporadas leyes mineras “modernas” (Banco Mundial, 2013) que ofrecían condiciones atractivas para el sector privado para la exploración y explotación en los países del eje andino

principalmente. Esto fue visto como una “ventana de oportunidad” (Banco Mundial, 2013) para el aumento de la recaudación tributaria y por las exportaciones, las potenciales fuentes de empleo local, el desarrollo de infraestructura a nivel local y la potencial transferencia de tecnología a los países de la región.

Hace cuatro décadas todo parecía muy promisorio, pero aún no se tenía en cuenta el impacto ambiental de la actividad y el consecuente efecto sanitario que produce la explotación minera, sin mencionar las fracturas y tensiones en el tejido social de las comunidades aledañas a los proyectos extractivistas en países latinoamericanos.

Desde el punto de vista de la salud pública, el impacto de la actividad minera está relacionado con la contaminación del aire, los suelos y las aguas. En Colombia, se observó que, en el corto plazo, cuando las minas aún no han generado impactos fuertes en la desertificación, las condiciones de vida pueden mejorar y reducir la mortalidad infantil, pero a largo plazo, a medida que la desertificación se intensifica afectando el ecosistema, aumenta la mortalidad infantil (Jaramillo-Mejía y Chernichovsky, 2019).

Los conflictos ambientales asociados a la actividad minera emergen de modelos de desarrollo que implican no solamente la sobreexplotación de recursos, sino también el impacto sanitario asociado a la degradación ambiental. Las poblaciones rurales de ALyC son las que más sufren estos impactos.⁷

Iniciativas comunitarias de resistencia (o buenas prácticas comunitarias)

En cuanto a las iniciativas que buscan documentar los conflictos asociados al extractivismo agrícola, y acompañar a las comunidades afectadas, desde una perspectiva participativa y con un enfoque de derechos, se puede mencionar al Observatorio de Conflictos Socioambientales que lleva adelante la Universidad

⁷ Esto está discutido en el concepto de (in)justicia ambiental, en términos de Puerto (2009).

Iberoamericana de México. Se trata de una herramienta de formato abierto sobre los conflictos socioambientales detectados en la prensa en el periodo comprendido entre el 1 enero de 2017 y el 31 de marzo de 2020 (Universidad Iberoamericana, 2022). En su base de datos, esta herramienta permite identificar 36 conflictos socioambientales por extractivismo agrícola y 70 conflictos por extractivismo minero, dentro del territorio mexicano (Universidad Iberoamericana, 2022).

Otro proyecto identificado en México es el “Observatorio de conflictos por el agua en México” desarrollado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Este Observatorio tuvo como fin construir y diseñar un sitio web para poder visualizar la problemática y conflictividad por el agua en México, con métodos basados en fuentes hemerográficas y ha llegado a documentar al menos 50 sitios de conflictos asociados al agua y a las actividades extractivas (IMTA y SEMARNAT, 2015).

Por su parte, en Chile se ha identificado al Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). Esta iniciativa de resistencia es una organización que acompaña a comunidades en conflicto socioambiental “que en condiciones de profunda asimetría, enfrentan un modelo económico depredador impuesto en los territorios” (OLCA, 2022a). Este observatorio ha documentado la grave situación que viven las comunidades de Petorca (Chile). En esta región el negocio agroexportador centra su actividad en la producción de la palta (aguacate). Este fruto necesita entre 400 y 2000 litros de agua por kilo producido, para luego ser exportada a Europa, China y Estados Unidos (OLCA, 2022b). Para ello, los empresarios del sector cavan pozos profundos de manera masiva donde se produce un acaparamiento del agua de las napas profundas, que consecuentemente deja sin agua a las familias de la zona, quienes tienen pozos de menor profundidad (Luna, 16 de junio de 2021). Además, este Observatorio ha documentado más de 100 conflictos socioambientales asociados a la minería, a la industria energética, a proyectos forestales y a la agroindustria en varios sitios de América Latina (OLCA, 2022a).

En Colombia se identificó un Inventario de Conflictos Socioambientales, que lleva adelante la Universidad del Valle, en Cali (Pérez-Rincón, 2014). El autor de este inventario reconoce que la expansión de las actividades extractivas (minería, biomasa y energía fósil) se encontró con formas de producción campesina y sociedades híbridas que dependen en buena medida de los servicios ambientales provistos por la naturaleza, con lo cual se intensificaron en forma significativa los conflictos e injusticias socioambientales. El reporte ha documentado 72 casos de conflictos distribuidos en todo Colombia, que afecta principalmente a comunidades de campesinos, indígenas y afrodescendientes. El autor destaca que, a través de diversos mecanismos jurídicos y legales, sólo 14 de los 72 proyectos generadores de conflictos se han detenido, al menos parcialmente, por los movimientos sociales de resistencia local.

En Ecuador se ha identificado al Observatorio de Conflictos Socioambientales del Ecuador. Se trata de un espacio académico dependiente de FLACSO Ecuador, de investigación, documentación y monitoreo continuo de proyectos extractivos, de los cuales ha identificado al menos veinte (Observatorio de Conflictos Socioambientales del Ecuador, 2022).

El Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) es una iniciativa académica de investigación y monitoreo de conflictos asociados al extractivismo minero que busca documentar y producir informes académicos de estas situaciones en países latinoamericanos con un enfoque de derechos (OCMAL, 2022). OCMAL ha documentado más de 50 conflictos mineros en varios países de la región, y también ha producido más de 40 publicaciones académicas donde se analizan conflictos locales (OCMAL, 2022).

Por otra parte, la seguridad hídrica es un concepto relativamente nuevo que comenzó a aparecer a mediados de la década de 2000. David Grey y Claudia Sadoff fueron algunos de los primeros autores en definir a la seguridad hídrica como la “disponibilidad de una cantidad y calidad de agua aceptable para la salud, asegurar las necesidades diarias, los ecosistemas y la producción, junto con un nivel

aceptable de riesgos asociados con el agua para las personas, el medio ambiente y las economías” (2007; SEMARNAT e IMTA, 2017).

El agua y los alimentos son esenciales para la salud y la supervivencia. Su escasez perjudica la higiene doméstica y comunitaria, reduce los rendimientos agrícolas y puede aumentar las enfermedades infecciosas transmitidas por el agua (cólera, otros organismos diarreicos, *cryptosporidium*, etc.). En situaciones más extremas, la escasez de agua se convierte fácilmente en causa de tensión y conflicto abierto, con inevitables consecuencias adversas para la salud (McMichael y Lindgren, 2011).

Hay un gran volumen de datos que permite asegurar que el CC está exacerbando la inseguridad hídrica en muchas regiones, pero esto también está vinculado con el extractivismo. En países de África, existen 300 millones de personas que ya sufren de inseguridad hídrica (McMichael y Lindgren, 2011). La región de ALyC no es ajena a este panorama, donde las tensiones por los recursos hídricos entre las comunidades y los extractivistas ya son una realidad.

El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua lleva adelante iniciativas para el monitoreo de la seguridad hídrica (Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2022a). Una buena práctica es el Monitor de Sequías de Mesoamérica (Tzolkin). Este monitor produce mapas que identifican la evolución espaciotemporal de la magnitud y severidad de la escasez de agua en la región mesoamericana (Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2022b). Esta herramienta de visualización permite monitorear de manera dinámica datos de intensidad de sequías a escala subnacional desde México hasta Ecuador. Se pueden graficar eventos desde el año 1980 hasta el año 2022. A manera de ejemplo, en la imagen 1 se puede visualizar la intensidad de sequías entre el mes de enero de 2021 y enero de 2022.

Comentarios finales: integración de resultados

A pesar de que los procesos ambientales en nuestro planeta no siguen un comportamiento estable, durante al menos los últimos 10 mil años el sistema terrestre ha tendido a experimentar cierta estabilidad en sus procesos. Esta característica es la que ha prevalecido a través de la época que conocemos como Holoceno,⁸ y que hoy –en el contexto del Antropoceno– se ve amenazada ante el traspaso de límites planetarios seguros que ponen en riesgo la capacidad de resiliencia de la biósfera; esto es, la facultad para sobreponerse a las perturbaciones de origen antropogénico.

Los resultados presentados hasta aquí han ofrecido una mirada regional de las NDCs en múltiples áreas, entre las que destacan sus características de implementación, la consistencia con el acuerdo de París, paradojas sobre el financiamiento climático, así como también buenas prácticas en los sectores AFOLU y sanitario. Tomando en cuenta que el Antropoceno se ha convertido en un lente diferencial a través del cual diversos campos disciplinares están revisando y debatiendo las relaciones entre la actividad humana y la naturaleza, sostenemos que los hallazgos expuestos pueden ser interpretados a la luz del Antropoceno en, al menos, dos sentidos.

Donna Haraway aborda el Antropoceno desde el punto de vista epistemológico y, antes que una época geológica, lo entiende como un *evento-límite*. Afirma la autora:

El Antropoceno marca severas discontinuidades; lo que viene después no será como lo que vino antes. Creo que nuestro trabajo es

⁸ El Holoceno es el período geológico de los últimos 11.700 años, caracterizado por la redistribución de la energía solar, debido a un forzamiento orbital transcurrido a lo largo de milenios. Este fenómeno produjo una disminución de la irradiación solar en el hemisferio norte (lo que condujo a su enfriamiento), un desplazamiento hacia el sur de la Zona de Convergencia Intertropical y la desertificación de la zona del Sahara, debido al debilitamiento de los sistemas monzónicos. Todo esto generó un clima más estable y cálido en relación con la era geológica precedente (Wanner et al., 2008).

hacer que el Antropoceno sea lo más corto/delgado posible y cultivar unos con otros en todas las formas imaginables las épocas por venir que puedan reestablecer el refugio (2015, p. 160; traducción propia).

El refugio al que alude la autora refiere a la posibilidad que tienen las especies (humanas y no humanas) de sobrevivir y reconstituirse ante eventos extremos adversos, en condiciones de diversidad biológica y cultural abundante, característica que se encuentra actualmente amenazada y que marca el punto de inflexión entre el Holoceno y el Antropoceno. Una de las salidas que plantea la autora para recuperar estos refugios es la posibilidad de crear “historias (y teorías) que sean lo suficientemente abarcativas como para reunir las complejidades y mantener los límites abiertos y ávidos de sorprendentes conexiones, nuevas y antiguas” (Haraway, 2015, p. 160; traducción propia). Sostenemos, así, que los procesos de gobernanza climática, materializados mediante la implementación de las NDCs, deben apuntar a reconstruir o reconfigurar refugios seguros (en el sentido de Haraway). Por supuesto que esta medida, por sí sola, es incapaz de reestablecer espacios que remitan a límites seguros, principalmente debido a que problematizan y actúan sobre un fenómeno muy puntual asociado a las transformaciones planetarias de las últimas décadas, el CC.

Al respecto, otro sentido a través del cual es posible interpretar el Antropoceno, refiere a la identificación de límites planetarios. Específicamente, Rockström et al. (2009) distinguen nueve límites, con sus respectivos umbrales de funcionamiento, que resguardan la integridad del sistema terrestre. Tal como se ilustra en la figura 7, el CC representa tan solo una de esas nueve fronteras. Por otro lado, como se ha venido planteando en este trabajo, la principal estrategia política a nivel global para abordar tal límite es el Acuerdo de París (2015) y su correlato a escala nacional está corporizado en las NDCs de los Estados Parte.

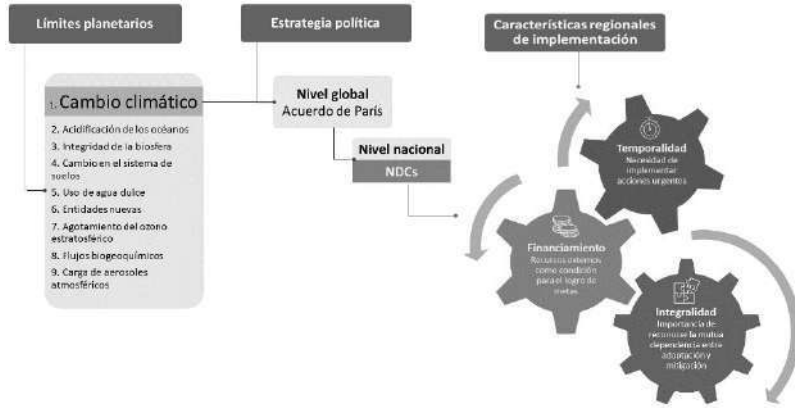
En la región de ALyC se observan diferentes modelos de implementación de las NDCs, plasmados a través de la definición de sectores involucrados, tipos de metas (absolutas o porcentuales),

intersectorialidad de las medidas, fechas de actualización y comunicación, entre otros aspectos. Pese a esta heterogeneidad, identificamos un engranaje con tres componentes claves que definen el grado de implementación y alcance de las medidas de mitigación y adaptación en los países de nuestra región:

- **Temporalidad:** Existe la necesidad de implementar acciones y cambios urgentes que aborden las desigualdades subyacentes a las causas y efectos del CC, que actúan en detrimento de los grupos más vulnerables. Además, para una implementación efectiva, transparente y más ambiciosa del Acuerdo de París, es fundamental que los países analizados formulen metas cuantitativas de mitigación, con horizonte de largo plazo, considerando el pico de sus emisiones y el presupuesto de carbono hasta alcanzar la neutralidad.
- **Financiamiento:** Es necesario profundizar el reconocimiento de que, sin financiamiento internacional, no será posible alcanzar el total de las metas establecidas por las NDCs. Sumado a eso, el perfil de emisiones de ALyC muestra que el desafío climático de la región demanda la implementación de instrumentos diversificados, desde regulatorios, como, por ejemplo, normas de ordenamiento territorial para una mejor gestión del sector AFOLU, hasta económicos, que se pueden reflejar, por ejemplo, en la aplicación de impuestos a los pesticidas o la adopción de mercados de carbono.⁹
- **Integralidad:** Comprender la interdependencia que existe entre la mitigación y adaptación al cambio climático, es clave para el diseño e implementación de una gobernanza climática efectiva y realista.

⁹ Los mercados de carbono son sistemas comerciales en los que se venden y compran créditos de carbono. Un crédito de carbono negociable equivale a una tonelada de dióxido de carbono, o la cantidad equivalente de un gas de efecto invernadero diferente, que ha sido reducido, secuestrado o evitado.

Figura 7. Las NDCs como estrategia política en el contexto del Antropoceno y sus características de implementación en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia a partir de la integración de resultados.

Bibliografía

Abeldaño Zúñiga, Roberto (2021). Cambio climático y desastres en América Latina, el Caribe y Europa: un análisis comparado de la incidencia de desplazamientos internos de población. En Ma. Teresa Palacios Sanabria, Ma. Lucía Torres Villarreal, y Fernanda Navas Camargo (Eds.), *Desafíos migratorios: realidades desde diversas orillas* (pp. 263-290). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.12804/urosario9789587845068>

Abeldaño Zuñiga, Roberto, Lima, Gabriela y González Villoria, Ana (2021). Impact of slow-onset events related to Climate Change on food security in Latin America and the Caribbean. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 50, 215-224. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.04.011>

Abeldaño Zuñiga, Roberto (2019). El cambio climático en la incidencia de desastres en América Latina y El Caribe. En Danú Alberto Fabre Platas, Irene Ortiz Sánchez, y Gustavo Busso (Eds.), *Agua. Territorialidades y dimensiones de análisis* (pp. 367-400). México: Resistencia. Serie Manovuelta.

Agencia EFE (2020). *Conflicto por agua en la frontera de norte desborda al Gobierno de México*. <https://www.efe.com/efe/america/mexico/conflicto-por-agua-en-la-frontera-de-norte-desborda-al-gobierno-mexico/50000545-4340815>

Aguilar, Carlos (5 de octubre de 2021). Financiamiento Climático: Los números en Rojo. OXFAM. <https://lac.oxfam.org/latest/blogs/financiamiento-climatico-los-numeros-en-rojo>

Argentina Presidencia (2021). *Actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030*. [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina Second/Actualización meta de emisiones 2030.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina%20Second/Actualizaci%C3%B3n%20meta%20de%20emisiones%202030.pdf)

Baccini, Alessandro, et al. (2012). Estimated carbon dioxide emissions from tropical deforestation improved by carbon-density maps. *Nature Climate Change*, 2(3), 182-185. <https://doi.org/10.1038/nclimate1354>

Baker, Jessica y Spracklen, Dominick (2019). Climate Benefits of Intact Amazon Forests and the Biophysical Consequences of Disturbance. *Frontiers in Forests and Global Change*, 2. <https://doi.org/10.3389/ffgc.2019.00047>

Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (2019). *Estado del monitoreo forestal en Latinoamérica y el Caribe. Tipos de iniciativas y uso de tecnologías - División de Cambio Climático*. <http://dx.doi.org/10.18235/0001778>

Banco Mundial (2013). *Minería: Resultados del sector*. <https://www.banco-mundial.org/es/results/2013/04/14/mining-results-profile>

Bárcena, Alicia, et al. (2018). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Una visión gráfica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL.

Bates, Bryson, Kundzewicz, Zbigniew, y Wu, Shaohong (2008). *Climate change and water*. Ginebra: Intergovernmental Panel on Climate Change Secretariat.

Blackman, Allen (Ed.) (2021). *Latin American and Caribbean Forests in the 2020s: Trends, Challenges, and Opportunities*. IDB. <https://doi.org/10.18235/0003019>

Borras Pentinat, Susana (2013). La justicia climática: entre la tutela y la fiscalización de las responsabilidades. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 13, 3-49. [https://doi.org/10.1016/s1870-4654\(13\)71038-9](https://doi.org/10.1016/s1870-4654(13)71038-9)

Borras Pentinat, Susana (2017). Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático. *Relaciones Internacionales*, 0 (33), 97-119.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

Castillo, Federico, et al. (2020). Environmental Health Threats to Latino Migrant Farmworkers. *Annual Review of Public Health*, 42, 257-276. <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-012420-105014>

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (Abril 2019). *El cambio climático y el sector agropecuario en México. Reporte*. México: Cámara de Diputados/CEDRSSA.

Chan, Wilco W., y Lam, Joseph (2003). Energy-saving supporting tourism sustainability: A case study of hotel swimming pool heat pump. *Journal of Sustainable Tourism*, 11(1), 74-83. <https://doi.org/10.1080/09669580308667194>

García, Laura (31 de octubre de 2018). Problemáticas económicas del agua en México. *Ciencia UNAM* <https://ciencia.unam.mx/leer/775/problematicas-economicas-del-agua-en-mexico>

Climate Action Tracker (2022). Data Portal. <https://climateactiontracker.org/data-portal/>

Climate Funds Update (2022). Dashboard Themes - Climate Funds Update. <https://climatefundsupdate.org/data-dashboard/themes/>

Comisión Europea (2019). *Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019. Programa EURO-CLIMA+*. Bruselas: UN/CEPAL/GIZ GmbH.

Crutzen, Paul J. (2006). The "Anthropocene". En *Earth System Science in the Anthropocene* (pp. 13-18). Heidelberg: Springer-Verlag. https://doi.org/10.1007/3-540-26590-2_3

Das Gupta, Monica, Bongaarts, John, y Cleland, John (2011). *Population, Poverty, and Sustainable Development: A Review of the Evidence*. World Bank Group. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5719>

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México: Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020). Programa Nacional Forestal 2020-2024. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2010). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas/CEPAL.

Espinoza, Jhan C., Ronchail, Josiane, Marengo, José A., y Segura, Hans (2019). Contrasting North-South changes in Amazon wet-day and dry-day frequency and related atmospheric features (1981-2017). *Climate Dynamics*, 52(9-10), 5413-5430. <https://doi.org/10.1007/s00382-018-4462-2>

Esquivel-Muelbert, Adriane et al. (2019). Compositional response of Amazon forests to climate change. *Global Change Biology*, 25(1), 39-56. <https://doi.org/10.1111/gcb.14413>

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2021). *Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021*. Roma: FAO. <https://doi.org/10.4060/cb5409es>

Forbes México (24 de septiembre de 2020). Los 3 puntos clave del conflicto del agua en México por el tratado con EU. <https://www.forbes.com.mx/noticias-los-3-puntos-clave-del-conflicto-del-agua-en-mexico-por-el-tratado-con-eu/>

González Díaz, Marcos (18 de septiembre de 2020). El tratado por el que México le debe agua a Estados Unidos (y por qué ahora genera enfrentamientos en la frontera). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54127089>

Grey, Dadiv, y Sadoff, Claudia W. (2007). Sink or Swim? Water security for growth and development. *Water Policy*, 9(6), 545-571. <https://doi.org/10.2166/wp.2007.021>

Haraway, Donna (2015). Anthropocene, capitalocene, plantationocene, chthulucene: Making kin. *Environmental humanities*, 6(1), 159-165.

Horn, Eva (2021). Tipping Points: The Anthropocene and Covid-19. En Delanty, Gerard (Ed.), *Pandemics, Politics, and Society* (pp. 123-138). Berlin: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110713350-009>

Houghton, John T. et al. (Eds.) (1996). *Directrices del IPCC para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero, versión revisada. Volumen 2*. Bracknell: IPCC/OECD/IEA.

Howard, Guy, Bartram, Jamie, y World Health Organization (2003). *Domestic water quantity, service level and health*. World Health Organization.

IMTA y SEMARNAT (2015). *Proyecto Observatorio de conflictos por el agua en México*. México. <http://repositorio.imta.mx/bitstream/handle/20.500.12013/1055/CP-1407.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (2022a). *Conocimiento del agua al servicio de México*. <https://www.gob.mx/imta/acciones-y-programas/conocimiento-del-agua-al-servicio-de-mexico>

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (2022b). *Tzolkin. Monitor mesoamericano de sequías*. <http://galileo.imta.mx/Sequias/moseq/mapaGob.html>

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (2019). *Acciones de mitigación propuestas hacia 2030*. <https://cambioclimatico.gob.mx/sexta-comunicacion/material/Mitigacion.pdf>

Eggleston, Simon et al. (Eds.) (2006). *2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*. <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/index.html>

Intergovernmental Panel on Climate Change (2019). *2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories* (Vol. 1). <https://www.ipcc.ch/report/2019-refinement-to-the-2006-ipcc-guidelines-for-national-greenhouse-gas-inventories/>

Intergovernmental Panel on Climate Change (2022). *Climate Change 2022 - Impacts, Adaptation and Vulnerability - Summary for Policymakers*. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

Jaramillo-Mejía, Marta C., y Chernichovsky, Dov. (2019). Impact of desertification and land degradation on Colombian children. *International Journal of Public Health*, 64(1), 67-73. <https://doi.org/10.1007/s00038-018-1144-0>

Kellett, Jan, y Caravani, Alice (2013). *Financing disaster risk reduction: a 20 year story of international aid*. Londres/Washington: ODI/Global Facility for Disaster Reduction and Recovery at the World Bank.

Kelley, Colin (2016). On sustainability, vulnerability, climate and conflict. *The Journal of Population and Sustainability*, 1 (1). <https://doi.org/10.3197/jps.2016.1.1.35>

Lawrence, Deborah, y Vandecar, Karen (2015). Effects of tropical deforestation on climate and agriculture. *Nature Climate Change*, 5 (1), 27-36. <https://doi.org/10.1038/nclimate2430>

Luna, Patricia (16 de junio de 2021). Petorca: la comuna que ilustra el problema de la privatización del agua en Chile. *France24*. <https://www.france24.com/es/medio-ambiente/20210616-chile-escasez-agua-petorca-cultivos-aguacate>

Magrin, Graciela O. (2015). *Adaptación al Cambio Climático en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39842>

Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (2020). *II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)*. http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/docs/II_Informe_Anual_MIRPS.pdf

Marengo, José A., et al. (2018). Changes in Climate and Land Use Over the Amazon Region: Current and Future Variability and Trends. *Frontiers in Earth Science*, 6. <https://doi.org/10.3389/feart.2018.00228>

Masson-Delmotte, Valérie et al. (Eds.) (2018). Summary for Policymakers. En *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*, (pp. 3-24). Cambridge/ Nueva York: Cambridge University Press. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SPM_version_report_LR.pdf

McMichael, Anthony J., y Lindgren, Erik (2011). Climate change: Present and future risks to health, and necessary responses. *Journal of Internal Medicine*, 270 (5), 401-413. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2796.2011.02415.x>

Ministerio de Ambiente. República de Panamá. (2020). *Contribución determinada a nivel nacional de panamá (CDN1). Primera actualización*. [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Panama-First/CDN1Actualizada República de Panamá.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Panama-First/CDN1Actualizada%20Rep%C3%BAblica%20de%20Panam%C3%A1.pdf)

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2000). *Ley 17.284 sobre la Protección del Medio Ambiente*. Montevideo.

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2008) *Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo.

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2009). *Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático* (SNRCC). <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/tematica/sistema-nacional-respuesta-cambio-climatico-snrcc?page=4>

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2010). *Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático*. Montevideo. https://www.preventionweb.net/files/21530_15250pnralcclimuru-guay20101.pdf

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2022). *Indicadores Ambientales - Instrumentos de Ordenamiento Territorial aprobados*. <https://www.ambiente.gub.uy/oan/indicador/?i=oan-instrumentos-de-ordenamiento-territorial-aprobados>

Nakhoda, Smita, et al. (2013). *Mobilising international climate finance: Lessons from the fast-start finance period*. Londres/Washington/Kanagawa: ODI/WRI/IGS/UKAid.

Observatorio de Conflictos Socioambientales del Ecuador (2022). *Observatorio de Conflictos Socioambientales del Ecuador*. <https://www.observatoriosocioambiental.info/quienes-somos/>

Observatório do Clima (2020). *NDC e “pedalada” de carbono: como o Brasil reduziu a ambição de suas metas no Acordo de Paris*. <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/ANA%CC%81LISE-NDC-1012FINAL.pdf>

OCMAL (2022). *Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina*. <https://www.ocmal.org/>

OECD (2021). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data*. OECD. <https://doi.org/10.1787/03590fb7-en>

OLCA (2022a). *Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales*. <https://olca.cl/oca/index.php>

OLCA (2022b). *Por los caminos de la palta. No es sequía, es saqueo*. <https://olca.cl/articulo/nota.php?id=109300>

ONU (2021). *Contribuciones determinadas a nivel nacional presentadas en virtud del Acuerdo de París*. <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>

Oxfam International (2020). El 1 % más rico de la población emite más del doble de carbono que la mitad más pobre de la humanidad. <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/el-1-mas-rico-de-la-poblacion-emite-mas-del-doble-de-carbono-que-la-mitad-mas-pobre-de>

Oxfam International (2021). Poorer nations expected to face up to \$75 billion six-year shortfall in climate finance. <https://www.oxfam.org/es/node/17793>

Pacheco-Vega, Raul (2014). Conflictos intratables por el agua en México: el caso de la disputa por la presa El Zapotillo entre Guanajuato y Jalisco. *Argumentos. Estudios Críticos de La Sociedad*, 74 (27), 221-260.

Pérez-Rincón, Mario A. (2014). Conflictos ambientales en Colombia. En Garay Salamanca, Luis Jorge (Dir.), *Minería en Colombia: control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto* (pp. 253-325). Bogotá: Contraloría General de Colombia.

Peters, Micah, et al. (2015). *The Joanna Briggs Institute Reviewers' Manual 2015: Methodology for JBI scoping reviews*. Joanne Briggs Institute. Adelaide: JBI-University of Adelaide.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010). Gráficos vitales del Cambio Climático para América Latina y El Caribe. En *Gráficos vitales del cambio climático para América Latina y El Caribe: Edición especial para la CP16/CP-RP 6, México*. PNUMA, CEPAL, PNUMA/GRID-Arendal.

Rockström, Johan, et al. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263), 472-475. <https://doi.org/10.1038/461472a>

Rodriguez, Lizzete, et al. (2015). The impact of the California drought on food security among rural families of Mexican Origin. *Journal of Applied Research on Children*, 6(2). <https://digitalcommons.library.tmc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1271&context=childrenatrisk>

Ruiz Müller, Manuel (2020). Regresando mejor post Covid-19: el rol de la ciencia, tecnología y buenas prácticas en la conservación y desarrollo sostenible en América Latina. *Boletín Política Comercial y Ambiental* 12. <https://www.kas.de/documents/273477/5442457/Regresando+mejor+post+Covid-19.pdf/>

Samaniego, Joseluis y Jordán, Ricardo (comps.) y Ruiz-Tagle, María T (ed.) (2013). *Estrategias de desarrollo bajo en carbono en Megaciudades de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36624/S2013979_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2010). *Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad* 3. Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2021). *Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024*. México: SEDATU.

Secretaría General de la Comunidad Andina, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y Agencia Española de Cooperación Internacional (2007). *El fin de las cumbres nevadas? Glaciares y cambio climático en la comunidad andina*. Lima: Comunidad Andina.

Secretariat of the United Nations Convention on Biological Diversity (2021). First Draft of the Post-2020 Global Biodiversity Framework. En *Cbd/Wg2020/3/3*. <https://www.cbd.int/doc/c/abb5/591f/2e46096d-3f0330b08ce87a45/wg2020-03-03-en.pdf>

SEMARNAT e IMTA (2017). *Índices de seguridad hídrica (ISH) CLAVE: HC1711.1 Informe final*. México. <http://repositorio.imta.mx/bitstream/handle/20.500.12013/1831/HC-1711.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Spiewak, Radoslaw (2012). Farmers and Farmworkers. En Rustemeyer, Thomas et al. (Eds.), *Kanerva's Occupational Dermatology* (pp. 1425-1441). Heidelberg: Springer Berlin. https://doi.org/10.1007/978-3-642-02035-3_150

Staal, Arie, et al. (2018). Forest-rainfall cascades buffer against drought across the Amazon. *Nature Climate Change*, 8(6), 539-543. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0177-y>

Steffen, Will, et al. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223). <https://doi.org/10.1126/science.1259855>

Stocker, Thomas, et al. (2013). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>

Tubiello, Francesco, et al. (2014). Agriculture, Forestry and Other Land Use Emissions by Sources and Removals by Sinks. *Working Paper Series* (ESS Working Paper No. 2). FAO. <https://doi.org/10.13140/2.1.4143.4245>

UNFCCC (2022a). *All NDCs*. <https://unfccc.int/NDCREG>

UNFCCC (2022b). *Nationally Determined Contributions Registry*. <https://unfccc.int/NDCREG>

United Nations Environment Programme (2021). *Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered*. <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/36990>

United Nations Framework Convention on Climate Change (2015). *Acuerdo de París*. https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

Universidad Iberoamericana (2022). *Observatorio de Conflictos Socioambientales*. <https://ocsa.ibero.mx/>

Wanner, Heinz, et al. (2008). Mid-to Late Holocene climate change: an overview. *Quaternary Science Reviews*, 27(19-20), 1791-1828. <https://doi.org/10.1016/j.quascirev.2008.06.013>

WWF Internacional (2021). *NDC De América Latina y El Caribe: Recomendaciones para los tomadores de decisión*. <https://www.wwf.org.ec/?367534/NDC-de-America-Latina-y-el-Caribe-recomendaciones-para-tomadores-de-decisiones>

Zanetti, Ederson, Gómez, José, Mostacedo, Silvia, y Reyes, Orlando (2017). *Cambio climático y políticas públicas forestales en América Latina. Una visión preliminar*. Santiago de Chile: CEPAL.

La transparencia del precio de medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en políticas de sanidad

Jorge Luis Ordellin Font y Juan Diego Terán

Introducción

La pandemia de la COVID-19 puso de manifiesto prácticas que tradicionalmente han sido utilizadas en el mercado farmacéutico en productos protegidos por derechos de propiedad intelectual y secretos comerciales. Al 1 de mayo de 2022, se han administrado en el mundo un total de 11.590 millones de dosis de vacunas contra la COVID-19 (Ritchie et al., 2022). Sin embargo, en plena emergencia, varios países se vieron forzados a firmar contratos con demandas extremas por parte de las empresas farmacéuticas (Taylor, 2021).

Debido a la magnitud de la pandemia y el hecho que pocas empresas pudieron desarrollar vacunas efectivas contra la COVID-19 en un inicio, las grandes farmacéuticas monopolizaron su producción, distribución y suministro a los países, realizado de forma desigual. Proporcionales y en correspondencia con ello han sido los beneficios

económicos obtenidos. Un reciente informe de la OXFAM (23 de mayo de 2022) afirma que son el producto farmacéutico con mayor margen de beneficio de la historia, por ejemplo, en el caso de la vacuna de la farmacéutica Moderna este margen de beneficio es del 70 %, mientras que en el caso de la vacuna de Pfizer/BioNTech asciende al 43 %.

De esta forma ha quedado evidenciado que el ecosistema relacionado con la investigación, desarrollo, innovación, comercialización y distribución de medicamentos no solo es complejo, sino marcadamente desigual e inequitativo entre las naciones. En él intervienen, además, diversos factores y actores con distintos intereses, como los fabricantes, órganos de regulación y control, distribuidores y dispensadores, médicos y suministradores, entre otros.

Tradicionalmente, la justificación que existe en relación con el elevado precio de los medicamentos se basa en la necesidad de proteger el derecho sobre las patentes y demás derechos de propiedad intelectual, con el propósito de incentivar la innovación y desarrollo de nuevos productos y tecnologías. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los beneficios obtenidos por la explotación de estos derechos no son los únicos incentivos para la innovación y el desarrollo de nuevos productos y tecnologías. Con mucha frecuencia, los estados realizan aportaciones directas de fondos públicos y/o aplican exenciones fiscales u otros beneficios tributarios a empresas que desarrollan, producen y comercializan medicamentos. Por ejemplo, la farmacéutica Moderna transformó más de 10 mil millones de dólares de financiación del Gobierno de los Estados Unidos en cerca de 12 mil millones de dólares de beneficios, y se calcula que, en sentido general, las grandes farmacéuticas embolsan más de mil dólares por segundo por el negocio de las vacunas, a raíz de cobrar a los gobiernos 24 veces más del costo de producción genérico (OXFAM, 23 de mayo de 2022). Sin embargo, lo cierto es que los beneficios reales nunca son evidenciados, así como tampoco los aportes ni los criterios que fueron adoptados para poder determinar el precio y cuánto de innovación realmente existe sobre conocimientos previos que son de dominio público.

En el tema de la opacidad sobre la determinación del valor de los medicamentos inciden aspectos de variada naturaleza, es decir, constituye un fenómeno multicausal en el que están presentes condiciones tan disímiles como las características de los sistemas de salud pública nacional, la capacidad de innovación y producción a nivel local, así como las propias características sociales y económicas de cada uno de los países. En una región tan desigual como lo es América Latina, es lógico que en materia de precios de medicamentos y sistemas de compras nos encontremos diferentes condiciones, según existan regulaciones nacionales sobre la materia o su total desregulación.

La pregunta de investigación que guio este estudio fue: ¿cómo la transparencia de precios de medicamentos constituye un mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado en materia de comercialización de tecnologías sanitarias? Para dar respuesta tomamos como objeto de análisis la situación presentada durante la pandemia de la COVID-19, en particular con la vacunación, en tres países latinoamericanos con diferentes Índices de Desarrollo Humano (IDH).

El presente trabajo tiene como objetivo fundamentar la importancia de la utilización de la transparencia en el precio de medicamentos dentro de las políticas públicas de sanidad en Latinoamérica. Los objetivos específicos perseguidos fueron: a) explicar el alcance e impacto de la utilización de la transparencia en el precio de los medicamentos como mecanismo efectivo para contrarrestar la captura del Estado por parte de las farmacéuticas; y b) analizar el mecanismo de transparencia de precios de medicamentos dentro de las políticas públicas de sanidad y comercialización de tecnologías sanitarias en República Dominicana, Costa Rica y Brasil durante la adquisición de las vacunas contra la COVID-19.

Para abordar el problema de investigación se utilizaron métodos cualitativos y cuantitativos. Dentro de los primeros se emplearon tanto metodologías generales de las Ciencias Sociales como particulares de las Ciencias Jurídicas. El método teórico jurídico

permitió, desde los fundamentos del derecho al acceso a la información pública y la transparencia, explicar la relación entre la formación de precios de medicamentos, el derecho de acceso a la información pública, y las políticas públicas de sanidad. Su utilización permitió establecer las bases de futuras propuestas de políticas públicas en este tema, en particular lo relacionado con la primera parte del trabajo. Los tres países seleccionados fueron Brasil, Costa Rica y República Dominicana, con el fin de identificar diferencias, semejanzas, particularidades y regularidades en la transparencia de precios de la vacuna contra la Covid-19. La selección tiene en cuenta la diversidad de posiciones que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el PIB (bajo, mediano, y alto), por lo que constituyen una muestra de la región.

Para la investigación se tuvieron en cuenta las características de los sistemas nacionales de salud pública, la capacidad para desarrollar innovación en materia de productos y dispositivos farmacéuticos, los mecanismos de compra de vacunas adoptados durante la pandemia, y la existencia o no de transparencia en cuanto al precio de dichos medicamentos en los portales afines cada país. También se utilizó el método de análisis de contenido en diversos documentos, como artículos, textos científicos e informes de entidades públicas nacionales e internacionales, y búsquedas de datos e informaciones disponibles en sitios web de transparencia de cada uno de los países estudiados.

A partir de la metodología cuantitativa, se hizo uso de la estadística descriptiva, con un método de corte transversal y comparativo, en la cual se reflejaron los datos que cada país reporta; ya que tienen fecha de reporte en diferentes años, se optó por utilizar la información más reciente disponible. En los indicadores utilizados hubo algunos como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y los componentes de índice de innovación que utilizan una metodología estandarizada que permite su comparación. Para los otros indicadores que se componen de diferentes fuentes de información en la que no se tiene una estandarización en, se optó por reportar indicadores respecto

del Producto Interno Bruto, lo que permite comparar en términos del tamaño de las economías. Dentro de la metodología cuantitativa, se buscó conservar la parsimonia en la comparativa, dado que los tamaños de los países en cuanto a economía, población y territorio tienen diferencias notables, esta es la causa del énfasis en las variables a comparar y sobre todo en que tengan un elemento de estandarización.

El estudio está dividido en cuatro partes. La primera, de carácter teórico, analiza el mecanismo de transparencia, su sentido y alcance de forma general, mientras que la segunda parte aborda esta figura en el ámbito concreto de los precios de medicamentos dentro de las políticas públicas de sanidad y comercialización de tecnologías sanitarias en Latinoamérica, incluyendo sus alcances y limitaciones. Los principales tópicos analizados estuvieron dados por el concepto, alcance y límites del mecanismo de transparencia en relación con los precios de los medicamentos, formas de determinar dicho precio, la tensión entre la obligación de confidencialidad en relación con el precio, y entre éste y los derechos de propiedad intelectual. La tercera analiza, a partir de estudios de caso en los tres países considerados (Brasil, Costa Rica y República Dominicana), el uso de este mecanismo durante la pandemia y, en particular, en lo referente al acceso a vacunas contra la COVID-19. Se aborda todo lo concerniente a las características de los sistemas de salud, sistemas de comercialización de medicamentos y tecnologías de medicamentos y sanitarias, mecanismos de compra de vacunas contra la COVID-19 utilizados durante la pandemia, y la transparencia de los precios establecidos. Por último, un apartado con las conclusiones del estudio, en el cual se sintetizan los principales hallazgos y aprendizajes respecto del mecanismo de transparencia en la compra de las vacunas contra la COVID-19.

A partir de los estudios de caso en los contextos específicos a los que hemos hecho referencia, se pone de manifiesto que el uso de la transparencia ha sido parcial, puesto que sólo hace referencia a los gastos generales en la compra de las vacunas y no a los montos del

precio de cada vacuna; ello a pesar de que los principales laboratorios que iniciaron su carrera en la investigación y desarrollo de la vacuna habían prometido un precio fijo y justo. La opacidad no sólo implica una limitación con relación al acceso a la información pública de los ciudadanos, sino que también, restringe el acceso al valor real de este producto farmacéutico. Con el estudio queda corroborada la necesidad de utilizar el mecanismo de transparencia de precios de medicamentos dentro de las políticas públicas de sanidad y comercialización de medicamentos como una vía para transparentar la vida pública y contrarrestar la captura del Estado por intereses monopólicos y/o privados.

El concepto y el mecanismo de transparencia

El concepto de transparencia es polisémico. Schauer (2014) considera que es una metáfora o, mejor entendida, una analogía. En general, se puede decir que es la capacidad de ser observado sin distorsión, estar abierto y disponible para su examen y control. La transparencia está relacionada con la economía de la información y las consecuencias de sus imperfecciones, así como de los incentivos que existen para reunirse y ocultarla. Desde una perspectiva económica, es prudente tener en cuenta que las asimetrías en la distribución de la información fungan como distorsiones de mercado, ya que quienes tienen acceso a la información tienen una ventaja competitiva.

La transparencia desde una concepción que podríamos denominar tradicional radica en la necesidad de que su uso permita garantizar la rendición de cuentas y la participación democrática, puesto que para que esta sea significativa, se requiere de participantes informados, como afirma Stiglitz (2019). Se ha entendido que sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando se conoce cómo se toman las decisiones y cómo se manejan los fondos públicos, es cuando la sociedad está participando en el proceso

político (García López y Morales García, 2019). Esto se sustenta en la necesidad de controles democráticos, particularmente de los poderes del Estado, de las autoridades, de los funcionarios, tomando como punto de partida el *accountability* en la gestión (Cobo Romaní, 2015). En su sentido más amplio se entiende como una forma de control por otra persona, dado que permite la “rendición de cuentas” (*accountability*) por parte de quien es objeto de control. Sin embargo, no puede ser confundida la rendición de cuentas con la transparencia propiamente dicha, ya que si bien la segunda es un medio para realizar la primera, aquella es más amplia.

Schauer (2014) distingue cuatro tipos de transparencia: como regulación, como democracia o participación, como eficiencia y como epistemología. Generalmente los análisis de la transparencia se realizan desde su concepción como regulación y control, y como democracia. Un ejemplo del primer tipo de análisis es el requerimiento y la obligación de las entidades reguladas para ejercer sus actividades de forma abierta, mientras que del segundo es la obligación de su ejercicio en los procesos de gobierno con el fin de facilitar el control público sobre este y sus decisiones. En ambos casos, se busca reducir la corrupción, sobornos, conductas gubernamentales indebidas y, de forma general, el control público. La publicidad y la transparencia son elementos de la toma de decisiones públicas y componentes del gobierno democrático (Stiglitz, 2019). Por su parte, la transparencia como eficiencia está más relacionada con la información abierta, clave para mercados eficientes. Finalmente, la transparencia como epistemología se halla relacionada con la información abierta y su disponibilidad para facilitar la identificación de lo que es verdadero y lo que es falso, en el entendido de que esto produce mayor conocimiento y progreso (Schauer, 2014).

Analizar y comprender el mecanismo de transparencia solo es posible si se hace desde la relación de tres variables fundamentales: 1) qué persona o institución se involucra en los procedimientos o posee documentos o información, 2) qué actividades, procedimientos, información o documentos deben ser transparentables, y 3) el tipo

de individuos o de instituciones que están legitimados para acceder a dichos elementos. Solo cuando estos tres puntos están integrados en la regulación y configuración del mecanismo, podríamos entrever que este responde a las necesidades del derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, si bien estas tres variables son necesarias, no son suficientes.

El concepto de transparencia se desarrolla a partir de dos ejes fundamentales: disponibilidad y accesibilidad, aunque generalmente se habla más del primero que del segundo. En este sentido, para autores como Pomed Sánchez su principal virtud no es exclusivamente el suministro de información, sino “en la reparación de las asimetrías de información de que adolecen las sociedades democráticas” (2010, p. 210); no se trata únicamente de la cantidad de información puesta a disposición, sino de la posibilidad de su interpretación y comprensión adecuada, y en el conocimiento de las instituciones públicas. La información disponible, pero que impone barreras de acceso para alguna parte de la población usuaria, no cumple su papel de manera cabal.

Uno de sus principales beneficios es que la información sea fácilmente utilizable, es decir, que sea posible comprender cómo se utiliza o procesa dicha información, disponible gracias al mecanismo de transparencia para construir conocimiento. Aún cuando esta es una concepción relacionada con la epistemología, la transparencia no puede ser confundida con el conocimiento, ya que si bien lo facilita no es conocimiento propiamente dicho. Permite poseer información que puede generar conocimiento, pero no lo garantiza.

Existe una relación entre la disponibilidad de la información y la calidad de las decisiones que se basan en ella. Schauer (2014) señala la necesidad de que se evalúe en cada espacio de toma de decisiones y las ventajas que la transparencia genera. No sólo en relación con la toma de decisiones, sino también con su supervisión. Empero, no es posible analizar esta correlación sin tener en cuenta que uno de los incentivos para el secretismo y la opacidad es, precisamente, que incrementan la influencia de intereses especiales, ocultan

la corrupción y aumentan la presión de determinados grupos en la política para acrecentar sus beneficios y rentabilidad (Stiglitz, 1999). Muchas de las ganancias en el mercado se justifican con el acceso a información privilegiada, es decir, en ausencia de transparencia. Las imperfecciones que existen en relación con la información y su acceso dan lugar a lo que se denomina problemas de agencia, en los que se manifiestan importantes disparidades entre los diversos intereses que existen alrededor de ella. Los intereses no son sólo los de los gobernados y gobernantes, también de todos aquellos intereses privados a los que estos últimos sirven, como señala Stiglitz (1999). Estos intereses deben ser analizados en cada caso concreto donde existan requerimientos de transparencia, puesto que no se manifiestan siempre de igual forma. De hecho, como se verá, uno de los sectores más polémicos en este tema es el farmacéutico.

Transparencia y sector farmacéutico

La transparencia puede recaer sobre un hecho, información o proceso, y para su análisis en el sector farmacéutico hay que tener en cuenta que los medicamentos no son cualquier tipo de producto comercial, es decir, no siguen las leyes tradicionales de fijación del precio a través de la oferta y la demanda. El acceso a medicamentos esenciales no es solo parte del derecho a la salud, sino que es uno de sus componentes principales, conforme se reconoce en la observación general no. 14 (2000) realizada al artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”. Como consecuencia de lo anterior, y de la obligación del Estado de cumplir con este derecho humano, en la gran mayoría de los países, el Estado es el primer cliente del mercado de medicamentos. El cumplimiento de esta obligación debe ser realizada tanto desde una

vertiente colectiva, como particular, es decir el medicamento no solo debe ser de calidad, seguro y eficaz, sino también asequible y proporcionar una calidad de vida lo más plena posible conforme las condiciones médicas del paciente.

Existe una relación directa entre los precios de los medicamentos y la cobertura sanitaria universal. Como ha reconocido la Corte Constitucional de Ecuador (5 de agosto de 2020) existe una tensión entre la demanda y oferta de medicamentos, que presiona y afecta el gasto público. Dicha presión incide en la disponibilidad de medicamentos, todo ello motivado, en gran medida, por el hecho de que los recursos son limitados y, por ende, el Estado debe establecer prioridades en su gasto. Las condiciones del mercado de medicamentos, incluyendo los precios, posibilitan una mayor disponibilidad y en cantidades suficientes, lo que permite su acceso de forma oportuna. De ahí que se establezcan regulaciones estrictas para la compra de medicamentos con el fin de optimizar los recursos públicos (Corte Constitucional de Ecuador, 5 de agosto de 2020).

La transparencia de precios de medicamentos tiene un impacto directo en los presupuestos de salud, los cuales por lo general son limitados. Pero no solo incide en la sostenibilidad de los sistemas de salud, sino también, en la asequibilidad y evaluación de las tecnologías sanitarias. El acceso y disponibilidad de datos relacionados con el precio de medicamentos, no solo son necesarios desde el ejercicio al derecho a la información pública, sino también como instrumento para adoptar mejores decisiones en relación con el precio que se podría pagar en su comercialización. No es posible adoptar decisiones adecuadas si no existe información contrastable. Ello adquiere especial relevancia cuando se trata de compras de medicamentos de alto valor agregado, pero es igualmente cierto para cualquier otro tipo de fármaco.

El tema de la transparencia en el precio de medicamentos debe ser analizado como parte de las políticas públicas sanitarias, particularmente del conjunto de mecanismos e instrumentos que se utilizan para la selección de medicamentos, de procedimientos de

adquisición, garantías de la calidad, gestión de la cadena de suministros, así como políticas nacionales de productos genéricos y biosimilares, entre otros. Aunque generalmente el tema de la transparencia de precios de medicamentos se asocia con la posibilidad de fijar precios por parte del Estado, lo cierto es que no son lo mismo. La transparencia ayuda a la determinación de precios, pero no los fija. La transparencia coadyuva a tener disponible la información suficiente para establecer una competencia más libre, y así evitar sobreprecios de productos que podrían ser adquiridos a un precio más regulado por la oferta y demanda del mercado.

De hecho, la transparencia va más allá de las posiciones que cada país adopte en relación con la liberalización o el intervencionismo del Estado en el sector farmacéutico en general y en el mercado de medicamentos en particular. Tanto en uno como en otro caso, es necesario que se tenga acceso a dicha información, no solo para poder determinar el precio, sino también para trazar una política de precios, incluyendo los procesos de negociación y establecimiento de precios de referencia. La transparencia no debería ser considerada sólo en relación con el precio del medicamento, sino de forma general con todo el ciclo de vida de un fármaco, desde la investigación y desarrollo, garantía de calidad, reglamentación, gestión de la cadena de suministro y uso. Hay que tener en cuenta que el ciclo de vida y la cadena de valor no es igual para cada país, sino que depende de las características del sistema sanitario y del sistema de producción, comercialización y suministro.

Por otro lado, tampoco puede pensarse que la transparencia es un principio privativo del gobierno, hoy también se hace referencia a ella en relación con las decisiones corporativas (Schauer, 2014), pese a que suele pensarse que una mayor transparencia está estrechamente relacionada con la regulación y el intervencionismo. Los mecanismos del mercado no parecen ser suficientes para proporcionar una gobernanza transparente a las empresas. De hecho, no puede apreciarse de la misma forma la transparencia en el sector público y en el sector privado, ya que los fundamentos para uno y otro son

distintos. Tradicionalmente se ha aceptado que, en el ámbito privado, la forma en la que una empresa se organiza y guarda o no sus secretos no tiene importancia, dado que lo importante para los clientes son los productos y sus precios (Stiglitz, 1999). Esta es, en realidad, otra dimensión de la transparencia; en este caso, el proceso está más relacionado con la eficiencia y la operación de los mercados, la libre disponibilidad de la información que favorece procesos y resultados, tanto al interior de las empresas como en sus relaciones con clientes, proveedores, terceros y la sociedad en general. La transparencia en el ámbito privado opera básicamente en dos sentidos. Aquella que tiene lugar en lo interno de la empresa –entre el director general y el consejo de administración, con un marcado carácter endógeno (Hermalin y Weisbach, 2007)–, y en relación con terceros: clientes, suministradores y la sociedad en general.

El tema de la transparencia en el ámbito privado no es nuevo, tiene sus antecedentes en 1933 durante el mandato del presidente Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos de América. En ese año, los reguladores federales tuvieron el poder de tomar decisiones clave sobre los mercados financieros, en particular saber qué empresas merecían cotizar en bolsa. Con la adopción de la Ley de Valores de 1933 se estableció la información que debían compartir las empresas (Gordon Crovitz, 30 de marzo de 2009).

Es famosa la frase del juez del Tribunal Supremo estadounidense Brandeis (1914) “Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants”, al hacer referencia a los beneficios de la publicidad, como una “fuerza correctiva”.¹ Muchos de los fundamentos esgrimidos por el juez para justificar la necesidad de la publicidad en el ámbito bancario aún se mantienen, e incluso podrían ser extrapolados a otros ámbitos privados, como el farmacéutico, salvando las diferencias.

¹ “La publicidad es debidamente encomendada como un remedio para enfermedades sociales e industriales. Dicen que la luz solar es el mejor desinfectante”.

Según el juez, la publicidad era el mejor correctivo del mercado y si la remuneración era razonable, no podía existir ninguna objeción a que se diera a conocer. En este sentido, reseñaba la necesidad de que el salario de los banqueros quedara establecido en función del riesgo que asumían, así como su utilidad para juzgar la seguridad de la inversión, en la obtención de transacciones justas, y en el ajuste automático de la compensación de forma justa y razonable, sin que sea necesario que la ley fije los beneficios o los precios. En este sentido llamaba a que la divulgación fuera real y no se limitara solo a la presentación de una declaración de hechos ante funcionarios, sino que el conocimiento de los hechos llegue al inversor con la respectiva calidad y de forma obligatoria, sin posibilidades de renuncia.

Ante la complejidad de los mercados, Gordon Crovitz (30 de marzo de 2009) señala que la divulgación de información es un principio operativo clave y que una mayor transparencia es la forma más segura para que sean más eficientes y menos volátiles, incluso sobre la decisión de los reguladores, puesto que permitiría obtener acceso a una mejor información, realizar estimaciones, que los datos puedan ser recogidos y comparados, y eliminar en parte la incertidumbre. Para el autor, es necesario sumar a la tecnología para hacer que estos mercados sean más sencillos y transparentes.

Las empresas no siempre tienen incentivos para ser transparentes en relación con sus productos y servicios. En muchos casos debe ser el gobierno quien establezca los requisitos para esta divulgación. Hermalin y Weisbach (2007) reconocen que un aumento de transparencia proporciona beneficios para las empresas, pero también conlleva costos. Si bien mejora el control del consejo de administración sobre su director general y brinda señales sobre la calidad de su gestión, al mismo tiempo lo expone al escrutinio público. La revelación de la información no solo impacta sobre la empresa, sino también sobre sus rivales y reguladores.

Aun cuando se determina que la transparencia es necesaria, suele preguntarse cuánta es suficiente para cumplir con los estándares de protección. Es lógico que estos varíen según el objeto y los fines

perseguidos, pero no solo se trata de cantidad de información, sino también de la calidad y de los requisitos para su acceso. Existe una relación directa entre la disponibilidad de la información y la capacidad de participación en los procesos de control y supervisión.

En el caso particular de los medicamentos, la Organización Mundial de la Salud (OMS) defiende una concepción amplia de “transparencia”, al entender que no es solo el acto de acceder a la información sino también su disponibilidad, la cual permite comprender mejor los procesos que tienen lugar alrededor de la determinación del precio. En este sentido, concibe la transparencia de precios como “el intercambio, divulgación y difusión de información relacionada con los precios de los productos farmacéuticos a las partes relevantes y al público en general para garantizar la rendición de cuentas” (OMS, 2020, p. 21). Para la organización internacional, cuando se habla de este tema, se hace referencia tanto a la financiación de estos productos a lo largo de toda la cadena de valor, como a la información sobre las patentes de un producto sanitario determinado, incluyendo su entrada en dominio público, así como la aprobación para su comercialización.

En este sentido la Resolución A72/A/CONF/2 Rev.1 sobre “Mejora de la transparencia de los mercados de medicamentos, vacunas y otros productos sanitarios”, adoptada en mayo de 2019 en la Asamblea General de la OMS refiere a la necesidad de: 1) adoptar medidas adecuadas para informar públicamente de los precios netos de los productos sanitarios; 2) promover la difusión y una mejor disponibilidad de los datos globales sobre los resultados y costos de los ensayos clínicos; 3) información de los productos sanitarios registrados (ingresos por ventas, precios, unidades vendidas, costos de comercialización y subvenciones e incentivos); 4) situación de la patente y autorización de comercialización de productos sanitarios. En materia de datos, esta Recomendación es congruente con lo previsto y recomendado en la Declaración de Helsinki (2013), en la que se promueve que se hagan públicos los resultados de los ensayos clínicos –tanto los negativos, como los positivos y los no concluyentes– y su utilización o no para

autorizar la comercialización del medicamento respetando siempre la confidencialidad de los pacientes. En dicha Declaración se reconoce la importancia de que los datos sean fiables, comparables, transparentes y pormenorizados a lo largo de la cadena de valor.

Dos ideas son fundamentales en la relación que existe entre transparencia y acceso a medicamentos. La primera es que garantizar el acceso a medicamentos es una responsabilidad compartida entre el Estado y el resto de los agentes de la sociedad, incluidos el sector privado, la sociedad civil, las comunidades y demás actores. La segunda reafirma que la transparencia no es un mecanismo exclusivo de responsabilidad de los poderes públicos, ya que si bien se halla estrechamente relacionada con la intervención pública, no puede ser asimilada únicamente a ella. Sin embargo, en esta relación se manifiestan dos tensiones fundamentales que afectan directamente el uso del mecanismo de transparencia: la protección de la información confidencial, y de los derechos de propiedad intelectual, ambas figuras jurídicas que reflejan intereses por momentos contrapuestos a la transparencia en la adopción de decisiones públicas.

La transparencia y la información confidencial

Como afirma Schauer (2014), es innegable la naturaleza contingente y contextual del valor de la transparencia. No es un bien puro, pese a la vasta retórica popular contemporánea, sino que debe ser tenido en cuenta conforme a sus propias limitaciones. Por otro lado, la disponibilidad de información tiene un costo asociado. El secreto, la privacidad, el anonimato y la confidencialidad también tienen sus virtudes, y son “las que nos permiten entender por qué la transparencia es un atributo más deseable en una terraza con ventanales, que en las puertas de los baños” (Schauer, 2014, p. 85). En este sentido, autores como Hermalin y Weisbach (2007) hacen referencia a la necesidad de un equilibrio entre los beneficios y los costes de este nivel de transparencia.

Es cierto que el exceso de información en las manos incorrectas puede provocar un acoso a la privacidad o un mal empleo de las empresas o incluso del Estado (Cobo Romaní, 2015). Con relativa frecuencia se hace referencia a que las desventajas de la transparencia pueden aplastar los beneficios. Empero también, una mayor divulgación de información podría aumentar el valor de la empresa. El secretismo es terreno fértil para los intereses particulares, afianza los titulares, desalienta la participación pública y socava el control de la prensa sobre los temas de gobierno (Stiglitz, 1999).

Los límites sobre la transparencia afectan el derecho de acceso a la información, como es el caso de la confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. En el acceso y disponibilidad de esta información se manifiestan un conjunto de intereses de los diversos agentes y actores que intervienen en la cadena de valor del medicamento. Dichas contradicciones se reflejan con diferente intensidad, no sólo en relación con los resultados y costos de los ensayos clínicos, sino con toda la información relacionada con el acceso al medicamento, desde su selección, hasta el acceso final por parte del paciente. Implica delimitar información sobre los precios que han sido pagados por los diferentes agentes, los costos de transacción, así como la disponibilidad de información comparable sobre precios.

Para autores como Faus, Maresma y Marquès (2019), transparentar los precios máximos autorizados no se justifica con el objetivo de sostenibilidad que persigue la norma, sino que es probable que sea contraproducente. Sin embargo, hay que tener en cuenta que cuando el gobierno no divulga la información deliberadamente, quien decide lo que es relevante o no, es el mercado, no quien pagó por la información (Stiglitz, 1999) (en este caso, la sociedad en general). La transparencia es requisito necesario en la interacción con el sector público.

Cuando la divulgación de la información es peligrosa, lo importante no es si hay o no que revelarla, sino en cómo hacerlo (Stiglitz, 1999). Este autor opina que aun cuando la divulgación tenga efectos directos en los mercados, estos solo se relacionan con el momento y

la forma en la que se realiza, y no sugiere que esta sea pospuesta de forma indefinida. Además de que, si la información es liberada para todos los agentes interesados sin generar asimetrías, no tiene distorsiones en el mercado, ni favorece sólo algunos intereses.

No hay dudas de que la información que se divulga en el ámbito de los medicamentos tiene un marcado fundamento económico, y se encuentra estrechamente relacionada con la asignación de los recursos que, además, son limitados. La incorporación de un medicamento como esencial debe ser considerada como un acto de decisión pública que acarrea consecuencias económicas, principalmente para una asignación de recursos mejor y más eficiente.

El acceso y disponibilidad de estos datos no solo es necesario por el derecho de la sociedad a la información pública, sino también, para adoptar mejores decisiones en relación con el precio que se podría pagar en su comercialización. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, esta información se encuentra protegida como confidencial. Adquiere especial relevancia tanto cuando se trata de compras de medicamentos de alto valor agregado, así como de cualquier otro tipo de medicamento. La pregunta aquí es si la información confidencial y ausencia de transparencia se puede prestar al pago de sobrepuestos en los medicamentos, más en aquellos que están en la lista de esenciales.

Aun cuando se establezca que la información confidencial y los derechos de propiedad intelectual son causas de exclusión de las obligaciones de transparencia, esta es el principio y la confidencialidad, la excepción. En este supuesto resulta trascendente la sentencia dictada por el Tribunal Supremo español (Sala de lo Contencioso), No. 314/2021, del 8 de marzo de 2021, al establecer los límites de este principio. En este sentido, considera que la confidencialidad no es absoluta, sino que es una excepción a la transparencia, por lo cual debe ser apreciada con base en el principio de proporcionalidad, siendo obligación de quien alega la confidencialidad demostrar las causas que avalan la restricción de la información que se relaciona. Este Tribunal consideró que son información de interés público los

informes de los resultados e investigaciones realizados sobre ensayos clínicos. En la actualidad, se trata de desvirtuar este principio al considerar que la transparencia es todo aquello que no sea secreto o esté protegido por una ley o una causa de seguridad nacional, defensa o relaciones internacionales (Cobo Romani, 2015). Lo cual, no solo es confuso e impreciso, sino que también da una visión diferente de la relación entre estas excepciones y la transparencia como principio de la vida pública.

Deben tenerse en cuenta los grados de transparencia. Estos se manifiestan tanto en el tipo de información o procedimiento que está disponible, como en el tamaño o tipo de audiencia (Schauer, 2014). En este sentido, es importante determinar si el cumplimiento de los requerimientos de transparencia basta solo para los expertos de las agencias reguladoras. Cuando se determinan personas o grupos específicos que tienen acceso a la información, nos encontramos en presencia de un punto intermedio entre la total transparencia y la opacidad. Si bien es cierto que restringir la audiencia es posible, el ejercicio de la transparencia no se puede constreñir a este aspecto, porque refleja los intereses de los grupos industriales, como apunta Stiglitz (1999). En este sentido, el autor hace referencia a la delegación de responsabilidades (como son las agencias independientes) en la toma de decisiones a partir de su experiencia. El secreto brinda una ventaja a quien lo posee. El secretismo y la confidencialidad deben ser consideradas como un elemento distorsionador del debate, de la política, de la adopción de decisiones públicas, ya que reducen de forma significativa la disponibilidad de la información, y dificultan la capacidad de los agentes de participar en los procesos de forma significativa.

La transparencia en relación con los derechos de propiedad intelectual

Estrechamente relacionado con la confidencialidad de los precios se encuentra la selección de los medicamentos y la determinación de cuánto recurso público se ha destinado a los procesos de

investigación y desarrollo de un medicamento de alto valor agregado. En principio, la gran mayoría de las regulaciones sobre transparencia y el derecho al acceso a la información reconocen que no existe obligación de comunicar los datos protegidos por los derechos de propiedad intelectual e industrial (García Vidal y Fernández Puyol, 2021). Al igual que sucede con la confidencialidad, es una excepción al derecho de acceso, que reviste especial importancia en materia de medicamentos esenciales. Sin embargo, hablar de transparencia es idóneo por el uso de recursos públicos.

El primer impacto es la declaración de un medicamento como esencial. Estos pasan a formar parte de un cuadro o listado básico, a partir del cual se satisfacen las necesidades de la mayoría de la población de forma prioritaria.² Dicha consideración implica que su acceso y disposición debe ser garantizado por cada Estado, como expresión del derecho a la salud. Sin embargo, existe un proceso por el cual los medicamentos de alto valor agregado forman parte de este cuadro; son procesos de financiación selectiva, a partir de la utilidad terapéutica y de su necesidad para la mejora de la salud de los ciudadanos.

Los beneficios clínicos de los medicamentos de alto costo no siempre son plenamente conocidos, en particular la certeza de su viabilidad técnica y como solución efectiva. Como refiere la Corte Constitucional de Ecuador, la novedad de un medicamento no implica necesariamente que este sea de calidad, seguro y eficaz: “En ciertas ocasiones el medicamento no es tan novedoso (patentes de segundo uso), no es más efectivo para ciertas enfermedades o pacientes, o son el resultado de modificaciones mínimas a la molécula que no añaden valor terapéutico al tratamiento de la enfermedad” (apartado 124). El hecho de que un medicamento esté protegido por patente no significa necesariamente que sea eficaz desde el punto de vista terapéutico, lo que sí certifica es que contiene un determinado nivel de innovación

² Cada país establece otros mecanismos de disponibilidad de medicamentos para aquellas enfermedades que son de alta complejidad, baja prevalencia o catastróficas.

y su aplicación industrial. La regulación del patentamiento de medicamentos no está supeditada a su eficacia. Mientras que una patente solo tiene en cuenta la novedad, altura inventiva y aplicación industrial, en la evaluación de la eficacia de un medicamento hay otros criterios, como la mejora de la calidad de vida, la extensión del tiempo de sobrevida y su elegibilidad (Corte Constitucional de Ecuador, 5 de agosto de 2020). Así, blindar un producto como la vacuna contra la COVID-19 con una tasa de eficacia alta, otorga un poder de negociación inimaginable: en el caso de Pfizer se reconoció una tasa de inmunidad del 90 %, lo que provocó una demanda alta en el mundo y se prestó a especulación de precios.

Aun cuando la información asociada a la invención publicada en la patente reviste particular importancia para la determinación de la eficacia del medicamento, esta no limita la decisión de incorporarlo como esencial. Por ello, es importante saber con certeza cuáles fueron los criterios para su selección y entrada al cuadro básico de un país, ya que no es solo una decisión administrativa o burocrática, sino que el medicamento en cuestión debe ser garantizado en el cumplimiento de obligaciones con el derecho a la salud, lo que convierte al Estado en un comprador cautivo, es decir que esos medicamentos son financiados con recursos públicos. De ahí la gran cantidad de recursos económicos y presiones que las farmacéuticas despliegan para incorporar sus productos a la lista de esenciales.

El gasto público será mayor mientras mayor cantidad de personas demanden medicamentos y más sean los que forman parte del cuadro básico. La disponibilidad de cualquier producto farmacéutico se halla determinada por los mecanismos de producción, compra, distribución y entrega, en otras palabras, por las condiciones del mercado. En este contexto, uno de los principales retos que surgen es adquirir los medicamentos necesarios, al mejor precio y en el menor tiempo posible. Para ello se utilizan distintos mecanismos de compra pública más o menos eficientes, como son la compra por catálogo y la subasta inversa (corporativa e institucional), fundamentados generalmente a partir de procedimientos de licitación. Sin embargo, la

licitación no es posible cuando no existe concurrencia, es decir cuando se trata de medicamentos que están protegidos por patentes o tienen algún tipo de exclusividad por parte de determinados proveedores, por ejemplo, cuando son los únicos que tienen la tecnología para fabricarlos, o son los únicos titulares de los registros sanitarios, o son los que cuentan con las autorizaciones para su comercialización. En estos casos es preciso acudir a mecanismos de compras directas o exclusivas.

No puede ser igualmente negociado un medicamento que está protegido por los derechos de propiedad intelectual, que aquellos en los que existen genéricos o biosimilares. Cuando existen procesos de concurrencia competitiva, uno de los criterios para la selección de medicamentos es el de la mejora del precio que ofrece el laboratorio, también conocido como subasta de medicamentos. En este caso, por cada principio activo se selecciona aquel que representa un coste final menor para los presupuestos del sistema de salud (Fernández y Lozano, 2012). El menor coste final se determina teniendo en cuenta la diferencia entre el precio que se autoriza para cada medicamento y la cuantía de la mejora económica que el laboratorio ofrece al sistema de salud (Fernández y Lozano, 2012).

Como ha reconocido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las patentes que protegen un medicamento o procedimiento de fabricación “forman parte del contexto económico y jurídico que caracteriza las relaciones de competencia entre los titulares de estas patentes y los fabricantes de medicamentos genéricos” (apartado 50). Se parte de que una competencia similar a la del mercado permitiría controlar los costes y mejorar la calidad de la atención sanitaria. En principio esto se traduciría en un cierre de la brecha en materia de atención sanitaria, al menos en lo que a acceso a medicamentos se refiere, pero lo cierto es que aún cuando existe competencia, también hay colusión entre las empresas proveedoras, ya sean farmacéuticas o distribuidoras.

Una vez que el medicamento es seleccionado como esencial, el Estado está obligado a proveerlo, y por ser protegido por patente, se ve

obligado a negociar de forma directa con los únicos proveedores en el mercado. Es decir, aquellas personas autorizadas por su titular para su comercialización y/o distribución en un territorio determinado. Al no existir competencia, el precio es el que determine el titular de la patente o al que arriben las partes como resultado de una negociación desigual, precisamente porque el titular del derecho está protegido por una patente que le garantiza una posición dominante en el mercado, que es además una externalidad negativa del mismo.

La opacidad en cuanto al precio implica la imposibilidad de que se pueda saber cómo ha sido determinado, si con base a su valor o a su costo y el precio que oferta al mercado. La determinación del precio del medicamento con base a su valor es polémica y ha generado múltiples debates en relación con su viabilidad, puesto que depende de criterios subjetivos como el valor que las partes le conceden al producto (de uso y de cambio), dígase el Estado y las personas enfermas. Sin embargo, cuando se hace referencia a la determinación por costo, se tiene en cuenta el costo real de la inversión que se ha hecho en I+D. Se parte de establecer una relación entre el sistema de fijación de precios y la financiación de la investigación de nuevos medicamentos.

En este sentido también debe tenerse en cuenta que el régimen de los derechos de propiedad intelectual en general y las patentes en particular no es el único incentivo del sistema de innovación, puesto que existen otros en materia fiscal y ayudas a la investigación, entre otros beneficios cuyos fondos son aportados por los entes públicos. Como parte de la Estrategia mundial y plan de acción sobre salud pública, innovación y propiedad intelectual, el Panel de Expertos de la OMS, que revisó la misma en marzo de 2018, emitió un conjunto de recomendaciones, entre las que se encuentran acciones destinadas a la priorización y promoción de la investigación, así como reconoce la necesidad de promover la transparencia y comprensión de los costos de investigación y desarrollo (OMS, 2018).

En principio, la utilización del mecanismo de transparencia permitiría saber si el sobreprecio que fijan las empresas es razonable o abusivo, pero también, es importante saber cómo se licencian las

patentes de las invenciones desarrolladas a partir de apoyos de gobierno, así como resultados de proyectos, investigaciones y transferencias de tecnologías que han contado con este tipo de apoyo. De hecho, desde la Unión Europea (2018) un panel de expertos recomienda revisar la promoción de la innovación a través del derecho de patentes y la exclusividad del mercado. En este sentido considera que pueden y deben idearse otros mecanismos para promover y recompensar las innovaciones de alto valor.

Desde los Estados Unidos, autores como Cook-Deegan, Kesselheim y Sarpatwari (2022) consideran que la transparencia podría promover la innovación y el acceso a los productos que se desarrollan con financiación federal. Consideran la opacidad como un problema grave porque afecta la responsabilidad pública de seguir la pista de los dólares estatales. Los autores apuntan (en referencia a los Estados Unidos), además, que la base de datos que registran las invenciones con financiación gubernamental, iEdison, no es accesible al público y la información obligatoria sobre las invenciones patentadas desarrolladas con financiación federal ha sido inconsistente. Al respecto, señalan que no existe obligación de las instituciones de divulgar cómo y a quién se conceden las licencias de las patentes obtenidas al amparo de la Ley Bayh-Dole. A su juicio, esta información es importante para saber tanto cómo se utilizan las invenciones, como las propias patentes, y la difusión de la tecnología procedente de la investigación financiada por los contribuyentes (Cook-Deegan, Kesselheim y Sarpatwari, 2022).

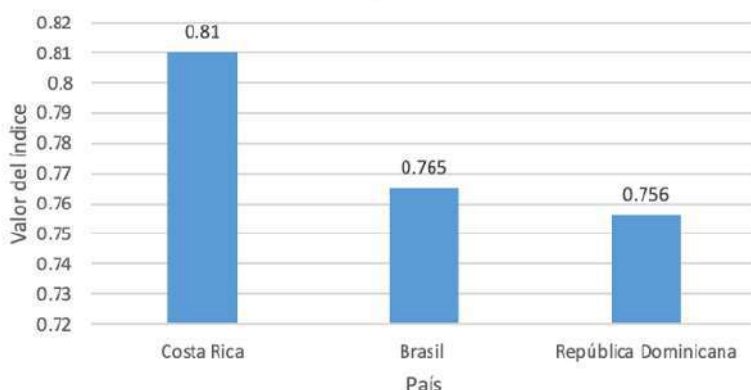
En el tema de la transparencia sobre la determinación del valor de los medicamentos inciden aspectos de variada naturaleza, como las características de los sistemas de salud pública nacional, la capacidad de innovación, producción, comercialización y suministro a nivel local, así como las propias características sociales y económicas de cada uno de los países. En una región tan desigual como América Latina, es lógico que en materia de precios de medicamentos y sistemas de compras existan grandes diferencias. De ahí la importancia de hacer un estudio comparativo sobre el uso de esta figura en países seleccionados.

El mecanismo de transparencia de precios y la adquisición de vacunas contra la COVID-19: análisis de casos

Antes de analizar el sistema de transparencia en cada uno de los países en estudio (Brasil, Costa Rica, República Dominicana) realizamos una revisión de algunos indicadores que nos permitieran tener una aproximación preliminar de las políticas sanitarias de cada país, entre los que se incluyen el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Índice de Innovación y el gasto público en salud. Los países fueron seleccionados teniendo en cuenta la diversidad de indicadores que presentan, lo que a su vez es una muestra representativa de los países de la región en materia sanitaria. Mientras Brasil y Costa Rica son países que tienen sistemas de salud pública relativamente sólidos, el de República Dominicana está fragmentado, aunque avanza hacia su consolidación. Del mismo modo, estos países presentan una capacidad diversa de producción de productos farmacéuticos.

El IDH es un elemento importante en nuestro objeto de análisis dado que un mayor grado de desarrollo en las sociedades hace que la exigencia de la población hacia el Estado sea más fundamentada, enérgica e informada. Durante el 2020, el índice fue desigual en los tres países estudiados. La construcción de sociedades democráticas, transparentes y con información adecuada requiere un grado de desarrollo avanzado. En la Gráfica 1 se aprecian los diferentes valores: Costa Rica es el país con el índice más elevado de los tres, lo que en gran medida se explica por su alta esperanza de vida (80.3 años), a una escolaridad mayor (8.7 años) y a los ingresos más elevados (\$18,486.37 dólares PPP). Brasil se ubica en segundo lugar, pero alejado en el ranking mundial 22 sitios de Costa Rica (84 y 62, respectivamente), con una esperanza de vida mayor (75.9 años) que en República Dominicana (74.1 años), con niveles educativos similares (alrededor de 8 años), pero con el ingreso más bajo de los tres (\$14,263.00 dólares PPP contra \$17,591.00 dólares PPP de República Dominicana).

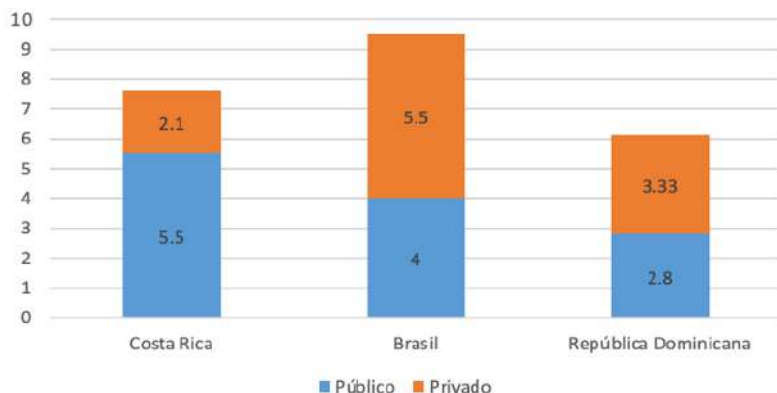
Gráfica 1. Índice de Desarrollo Humano 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de PNUD (2020).

También se aprecian diferencias notables en relación con el gasto público en salud. En la Gráfica 2 podemos apreciar lo que los diferentes países invierten en salud respecto de su PIB y considerando la aportación pública y privada. Los datos dan cuenta de que el país que más invierte en términos de gasto público es Costa Rica y el que menos es República Dominicana. En el gasto total el país que más gasta en salud es Brasil, pero ello se debe al fuerte componente que se tiene en gasto privado. Un resultado relevante de los datos revisados es la existencia de una relación positiva entre gasto público en salud y la esperanza de vida que registran los tres países.

Gráfica 2. Gasto público y privado en salud como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OPS (2019).

Por su parte, el índice global de innovación parte de una metodología compleja ya que, para su elaboración, se recaba una diversidad de variables en distintos países, en relación con elementos de la innovación, no sólo con el registro de patentes y la capacidad instalada para desarrollar nuevas tecnologías y conocimiento. Dividido en varios grupos de variables, para fines de la presente investigación nos concentraremos en aquellas que tienen que ver con los productos del conocimiento y la tecnología. La capacidad instalada en los países de estudio es relevante en tanto se vincula directamente con su poder de negociación en los mercados internacionales con los precios de medicamentos.

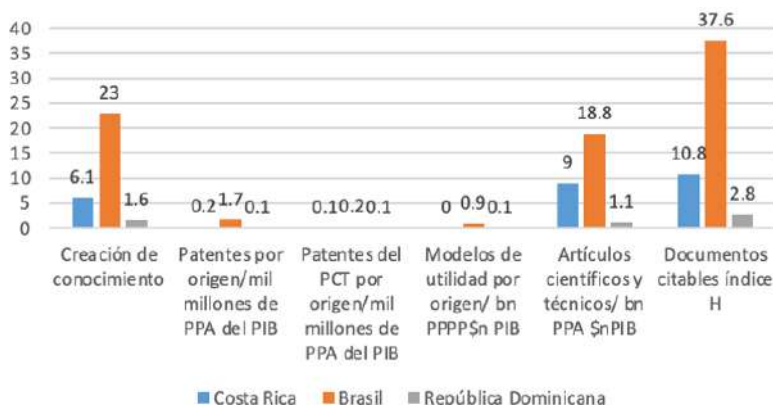
Un país que tiene capacidad instalada para la producción de medicamentos puede efficientar sus costos mediante la importación sólo de los elementos activos que sirven como insumos para la elaboración del producto final; por otro lado, aquellos países que carecen de dicha capacidad, están en desventaja en la negociación de precios de productos que deben comprar para satisfacer las necesidades de salud de su población.

Las gráficas a, b y c muestran que la mejor posición en temas de innovación es de Brasil, es decir, en la mayoría de los componentes

tiene una ventaja comparativa en materia de innovación sobre los otros. En segundo lugar está Costa Rica, aunque supera a Brasil en el componente de difusión del conocimiento y el de complejidad de producción y exportación, a diferencia de República Dominicana que es el país que mas bajos niveles presenta en los indicadores. El Índice Global de Innovación a nivel mundial engloba otros aspectos, como el capital humano, instituciones, infraestructura, sofisticación del mercado y negocios, y la creatividad en productos, por lo que el ranking mundial con base en todos estos componentes cataloga a Costa Rica en el lugar 56 y a Brasil en el 57, mientras que a República Dominicana en el 93 (GII, 2022)

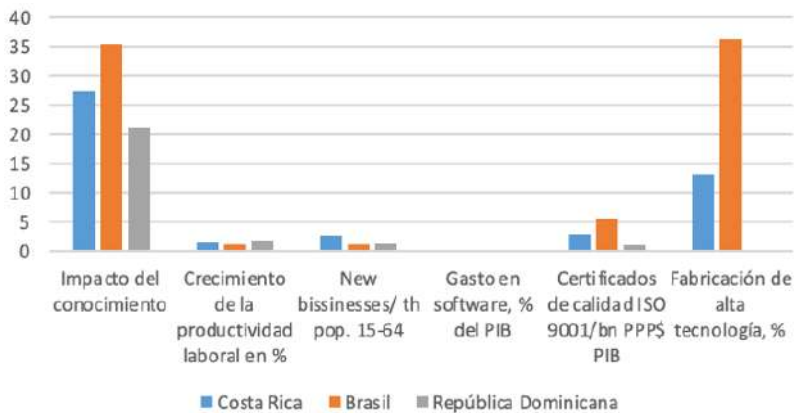
Gráfica 3 a), b) y c). Productos de conocimiento y tecnología en los países seleccionados

a)



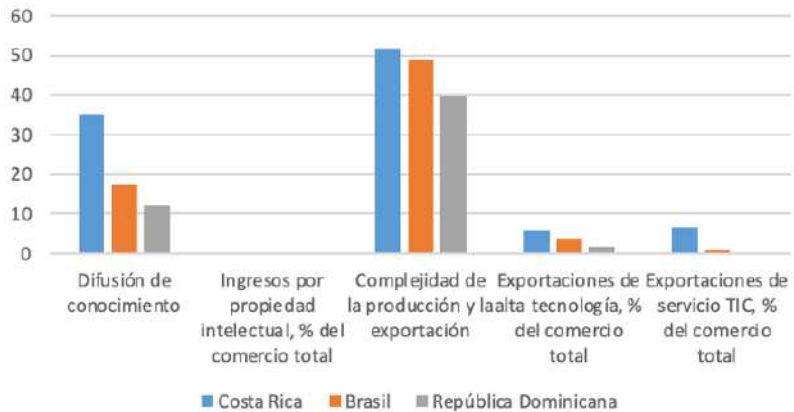
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Global Innovation Index (2020).

b)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Global Innovation Index (2020).

c)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Global Innovation Index (2022).

De hecho, conforme lo anteriormente explicado, Brasil es el único país que ha podido establecer todas las facetas de producción de la

vacuna en su territorio nacional, sin embargo, es importante tener en cuenta que no desarrolla la vacuna, sino que se le transfiere la tecnología para poder producirla en su territorio. No obstante, es un país con experiencia en la producción de medicamentos, particularmente a partir de la llegada al poder de Lula Da Silva, quien identificó al farmacéutico como uno de los cuatro sectores estratégicos objetivos de su gobierno (Sweet, 2013).

Brasil

Brasil es el país más poblado de América Latina. Para 2021 su población total fue estimada en casi 213 millones de habitantes (Statista, 2022). Es, además, un país de renta media alta con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto. Según la OCDE la esperanza de vida al nacer es de 76 años, cinco años menor que el promedio de esta organización internacional, que es de 81 años. Las mujeres tienen una esperanza de vida de 80 años, en comparación con 72 de los hombres (2015). El Sistema Único de Salud (SUS) es universal, descentralizado y gratuito. Cuenta con una cobertura formal del 100 % de la población y cerca del 73 % de los brasileños dependen de sus servicios (AISS, 2019; Sobral de Carvalho y Schubert, 2013). Se calcula que el 27 % restante cuenta con seguros privados de salud voluntario. Se ha caracterizado el sistema de salud brasileño como dual, atendiendo el sistema público los sectores de menores ingresos mientras que el sistema privado, que recibe subsidio público es preferido por los de mayores ingresos (Barba Solano, 2018).

Con anterioridad a la Constitución Federal de 1988 el sistema público solo prestaba asistencia a los trabajadores vinculados a la Seguridad Social (SUS, 2022). El acceso y atención a la salud es integral, no solo desde el cuidado, sino también desde la prevención y su promoción: atención primaria, media y de alta complejidad, servicios de urgencia y emergencia, atención hospitalaria, vigilancia epidemiológica, sanitaria y ambiental, así como asistencia

farmacéutica (Congreso Nacional, 1990). Esto no significa que el sistema no presente problemas financieros y de acceso a los servicios públicos (Fleury, Bicudo, Rangel, 2013).

Como sistema descentralizado el SUS está basado en la corresponsabilidad entre los tres entes de la Federación: Unión, Estados y Municipios, que también se extiende al sistema de adquisiciones. En el año 2020, los gastos farmacéuticos correspondieron al 7,5 % del gasto federal en salud, los productos farmacéuticos y dispositivos médicos fueron el segundo mayor componente (20,5 %) de los gastos en salud, aproximadamente de 63 mil millones de dólares, es decir un 2 % del Producto Interno Bruto (PIB) (Ivama-Brummell, Pingret-Kipman, Louly *et al.*, 2022).

El ecosistema incluye, entre otros actores y agentes, a la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa), la Cámara de Regulación del Mercado de Medicamentos (CMED), la Secretaría de Ciencia, Tecnología, Innovación e Insumos Estratégicos (SCTIE) del Ministerio de Salud, la Comisión Nacional de Incorporación de Tecnologías en el SUS (Conitec), complejo industrial de la salud, importadoras de medicamentos, distribuidoras de medicamentos, farmacias públicas y privadas.

En el mercado brasileño, el medicamento necesita el registro por Anvisa y la aprobación del precio máximo por la CMED. La incorporación de los medicamentos en la lista de medicamentos esenciales, denominada Relación Nacional de Medicamentos Esenciales (RENAME), se realiza basado en el valor. Los precios máximos aprobados y los precios de compras públicas están disponibles públicamente. El precio máximo para los medicamentos genéricos debe ser hasta el 65 % del precio de referencia.

La RENAME es un instrumento para garantizar el acceso a la asistencia farmacéutica y la promoción del uso racional de medicamentos. Dicha lista incluye los cinco componentes de la asistencia farmacéutica: básico, estratégico, especializado, dispositivos médicos y medicamentos de uso hospitalario. Los medicamentos pueden ser comprados directamente, incorporados al SUS o cubiertos por

planes de salud privados. Se calcula que la disponibilidad de medicamentos en el SUS es variable, entre 30 y 94,3 %. Algunos de estos medicamentos pueden ser dispensados de forma gratuita o por copago. Cerca del 87 % del gasto en medicamentos y productos para la salud, corresponden al gasto familiar. Ivama-Brummell, Pingret-Kipman, Louly, et al. (2022) señalan precisamente como uno de los desafíos del sistema el hecho de que existan precios excesivos que no son proporcionales con sus beneficios clínicos.

Conforme lo establecido en la Ley de Acceso a la Información 12.527/2011 existe un conjunto de informaciones relacionadas con la autorización, compra y comercialización de los medicamentos que son objeto de información pública, como son los datos no confidenciales relacionados con las actividades regulatorias de Anvisa, aquellos relacionados con el registro o aprobación de precios, el estatus del análisis del registro y de la autorización de comercialización, la relación de los productos que son considerados irregulares o con el registro cancelado. También es objeto de información pública toda la relacionada con la eficacia, efectividad, seguridad, precisión de la tecnología, riesgo del sesgo y calidad, así como las evaluaciones económicas (estudios de coste-efectividad, coste-utilidad e impacto presupuestario) que son necesarios para la contratación pública (Ivama-Brummell, Pingret-Kipman, Louly, et al., 2022).

Para promover la transparencia de precios se creó en 1998 el Banco de Precios en Salud (BPS). Este banco contiene los precios de las compras de instituciones públicas y privadas y, aunque para las instituciones privadas es voluntario, para el ministerio de salud, estados y municipios es obligatoria su consulta y declaración de información sobre precios de compras de medicamentos (Ministério da Saúde, 2022).

Es posible obtener descuentos en medicamentos de fuentes únicas, teniendo como precio máximo el aprobado por la CMED. En este sentido, no se permiten descuentos confidenciales, mientras que los precios de las compras están disponibles públicamente, aunque existen excepciones, como el caso de las vacunas contra la COVID-19.

Dado el alto grado de urgencia y gravedad provocado por la situación de la pandemia por COVID-19, que puso en inminente riesgo a la salud, se concedió la autorización excepcional y temporal para la importación de medicamentos y vacunas para enfrentar la emergencia sanitaria. Hasta abril de 2022 existen en el país cuatro vías para que la vacuna esté disponible: registro de medicamentos, uso emergente, importación excepcional o por el consorcio *Covax Facility*. Todo ello en correspondencia con lo reconocido en el sitio oficial de Anvisa.

Los principales tipos de vacunas autorizadas eran Comirnaty (Pfizer/Wyeth), importada por Wyeth Indústria Farmacêutica Ltda., empresa del Grupo Pfizer; Coronavac (Butantan) fabricada por Sinovac Life Sciences Co., Ltd., e importada por el Instituto Butantan de Brasil; Janssen Vaccine (Janssen-Cilag), JCOVDEN vacuna recombinante, registrada e importada por Janssen-Cilag Farmacêutica Ltda., con sede en Brasil. La vacuna Fiocruz/AstraZeneca también era una vacuna importada, aunque en la actualidad ha sido registrada y fabricada por la Fundação Oswaldo Cruz y el Instituto de Tecnología en Immunobiológicos - Bio-Manguinhos; en la actualidad esta vacuna es nacional con todas las etapas de su producción realizadas en Brasil (ANVISA, 2022). La vacuna Sputnik está autorizada para su importación por los estados directamente, siempre y cuando cumpla con las condiciones establecidas por ANVISA. En este sentido tiene una autorización excepcional de importación.

Según el Portal de Transparencia de la Contraloría General de la Unión hasta el 14 de febrero de 2022, en un total de once compras relacionadas con la vacuna contra la COVID-19 se había incurrido en un costo total de R\$ 7.448.051.244,75 (equivalente a US\$ 1.555.598.747,83) las cuales se adquirieron sin licitación (según el Banco Central de Brasil en mayo de 2022). Este es el gasto a nivel federal, no a nivel estatal. Aparecen regulados los montos desembolsados a favor de importadores y farmacéuticas como Pfizer Export BV; Fundação Butantan, AstraZeneca UK Limited, Janssen Pharmaceutica NV, Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) (Transparencia, 2022).

Esto se corresponde con las vacunas que han sido aprobadas por Anvisa para su uso en el territorio nacional, sin embargo, no se hace una delimitación del precio del medicamento, sino del valor total del contrato. Este también es difícil de determinar porque no se tienen en cuenta otros gastos y cargas como los de almacenamiento, transportación, etc., así como tampoco garantías que al respecto pudieran existir. Por otro lado, no es posible acceder a los contratos por medio del propio Portal de Transparencia, mientras que en el Banco de Precios de Salud no existen referencias al respecto. De hecho, el Panel de Análisis comparativo de precios de la COVID-19 que aparece en este sitio web y que busca demostrar la variación de los precios de aquellos ítems más comprados a través de Comprasnet (2022), en relación con los precios anteriores a la pandemia (desde el 1/1/2019 a 17/12/2020, considerando el 1/3/2020 como inicio de la pandemia), no recoge los relacionados con la vacuna de la COVID-19. Esto en parte es lógico si se tiene en cuenta que anterior a esta etapa, la vacuna no existía.

Costa Rica

En el año 2022 Costa Rica tiene una población estimada de 5.2 millones de habitantes (INEC, 2022) con un acceso importante a la salud. Según el último censo reportado, se estimó que solo el 14,5 % no contaba con un seguro de acceso a la salud (INEC, 2011). La importancia de la implementación de su sistema de salud se refleja al ser uno de los países de la región con mayor esperanza de vida, las mujeres tienen una expectativa de 83 años y los hombres, de 78 (OPS, 2019). El nivel de salud alcanzado por este país no parece ser producto de la casualidad, sino un reflejo de la inversión en gasto en salud: 5,5 % del PIB corresponde al público y 2,2 % al privado (OPS, 2022).

Para el año 2019, el gasto público en salud ascendió a cerca de 3.072,3 millones de euros, (el equivalente a US\$ 3.331 millones en mayo de 2022), este monto representó el 26,91 % del gasto público

total, lo que es coincidente con el 5,38 % del PIB para ese año; monto parecido al ejercido para el año 2018 que representó el 5,39 % del PIB. Según el ranking de 192 países, Costa Rica se ubica en el lugar 41 según el monto respecto del PIB invertido en este rubro (Expansión, 2022).

Para 2019, el gasto público per cápita en salud fue de 607 euros (US\$ 652,4) y en 2018 fue de 568 euros (US\$ 610,42). Sin embargo, se debe señalar que la tendencia de inversión en salud respecto del gasto público total ha venido disminuyendo paulatinamente. Para el 2019, como se ha señalado, representó el 26,91 %; sin embargo, en el 2014, este había representado el 31,29 % (Datosmacro.com, 2022).

El sistema de salud de Costa Rica es complejo, en su mayoría está a cargo de los entes públicos como la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS) y el Instituto Nacional de Seguros (INS); sin embargo, la atención se complementa con el sector privado que se compone de servicios médicos como la consulta privada la venta de medicamentos y servicios por parte de laboratorios, farmacias, hospitales, centros de diagnóstico, entre otros; además en el sector privado figuran sectores sin fines de lucro como la Cruz Roja de Costa Rica y los Hogares CREA (García González, 2004).

Existe una combinación de los sectores anteriores que se conoce como el sector mixto: alianzas en las que se utiliza la infraestructura de la CCSS para que se presten servicios privados, o pacientes que se atienden en el sector privado cuyos medicamentos son otorgados por el sector público. También existen los sistemas médicos de empresas, de medicina mixta, de cooperativas, de libre elección médica y la compra de servicios a terceros (García González, 2004).

Ante el complejo sistema de salud hace falta describir el perfil que Costa Rica guarda respecto del mercado de medicamentos. Costa Rica lidera las compras de productos farmacéuticos en la región de Centroamérica. En el segundo trimestre del 2021 alcanzó un monto de US\$ 428 millones, siendo su mayor proveedor Alemania con US\$ 167 millones. Otros proveedores importantes de la región son México, Estados Unidos, Panamá y la India (CentralAméricaData, 2021).

Como se ha señalado, la capacidad instalada de acuerdo con la industria de medicamentos es esencial para la capacidad de negociación en los precios que se fijan en los acuerdos comerciales. Un país con capacidad de producir medicamentos tiene una ventaja frente a aquellos que tienen que importar toda la gama. Para Costa Rica, el escenario es favorable, debido a que cuenta con laboratorios que tienen la capacidad de elaborar medicamentos y con una estructura que le permite importar activos para su elaboración para el mercado local y la exportación.

Según Sánchez et al. (2019) en Costa Rica existen 77 laboratorios orientados a satisfacer dos industrias en el mercado: la principal se refiere a la elaboración de medicamentos para administración en humanos y la secundaria, a la industria cosmética. Del total de laboratorios, el 54 % se ubica en San José, el 21 % en Alajuela, 13 % en Cartago y el 12 % en Heredia, es decir hay una alta concentración geográfica hacia la zona metropolitana del país.

La cadena de valor de los medicamentos parte de dichos laboratorios, que tienen tanto sector privado como público, de ahí pasan a las droguerías, quienes hacen la distribución de los medicamentos en un vendedor o proveedor al consumidor final, es decir a las farmacias. En el papel de las droguerías hay 221, de las cuales 2 pertenecen a la CCSS y los 219 restantes son de carácter privado. Su distribución geográfica sigue un patrón similar a los laboratorios, donde San José es el lugar con mayor concentración (Sánchez, et al, 2019).

Gran parte de los medicamentos que se consumen en el país tiene a un comprador importante, como lo es la CCSS y INS, es decir el sector público, ya que hace frente a la atención pública y mixta. Los medicamentos que están garantizados por parte del Estado deben ser negociados a un precio competitivo y justo para las partes involucradas. El caso de las vacunas por COVID-19 ha sido un buen ejemplo de las implicaciones de la transparencia.

Para la compra de vacunas, el gobierno de Costa Rica firmó tres contratos con diversos laboratorios para adquirir seis millones de dosis, con tres proveedores: Pfizer-BioNtech (3 millones),

AstraZeneca-Oxford (1 millón) y la iniciativa COVAX de la OMS (2 millones) (Pomareda, 6 de enero de 2021).

Ante la solicitud de que el país revelara información respecto de los montos de los contratos firmados para la adquisición de las vacunas, estos señalaron que era información confidencial; sin embargo, en enero de 2021 dieron a conocer que Costa Rica pagó 36 millones de dólares a Pfizer y la empresa BioNtech por 3.000.075 de dosis de la vacuna contra la COVID-19, lo que significa un costo de 11,99 dólares por dosis, es decir en 23,99 dólares por un esquema completo de dos dosis. Dicho costo está estipulado para las dosis, el transporte hasta los lugares de almacenamiento del país y excluye cualquier impuesto aplicable y está por debajo de lo que pagaron países como Estados Unidos (39 dólares por persona) y la Unión Europea (29,6 dólares por persona) (Pomareda, 6 de enero de 2021).

Por otra parte, el Ministerio de Salud informó que el costo de la Vacuna AstraZeneca-Oxford para Costa Rica sería de U\$S 8 por esquema, es decir, U\$S 4 por dosis, sin incluir los costos de distribución. Mediante el mecanismo de COVAX el precio promedio por persona se reportó en U\$S 21, precio que incluye costo de fábrica, la prima de acceso/velocidad, y los costos de financiamiento/mitigación de riesgos y de operación (Pomareda, 6 de enero de 2021).

República Dominicana

La Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana estimó que para el año 2021 el país contaba con 10.535.535 habitantes, con una esperanza de vida al nacer de 74,47 años para ambos sexos; la de las mujeres, de 77,15, mientras que los hombres, de 71,81 años (2021). El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) es el encargado de desarrollar y regular la seguridad social en el país y comprende todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social, los recursos físicos y humanos, así como las normas y procedimientos que

los rigen. El sistema de salud actual es resultado de un proceso de reformas que iniciaron a partir de la aprobación de la Ley 87-01 del año 2001.

El subsistema de servicio de salud y el de seguridad social se encarga de velar por estas prestaciones. El acceso al sector está relacionado con la situación laboral. Existe participación del sector privado en la prestación y aseguramiento del acceso bajo la supervisión del Estado.

Rathe y Moliné describen el sistema de salud y la relación entre las dependencias de República Dominicana de la siguiente forma:

Los principales actores del sector público son el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Consejo Nacional de Salud (CNSS), la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y el Seguro Nacional de Salud (SENASA), que es la principal aseguradora pública. El sector privado comprende a las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), los Proveedoras Servicios de Salud (PSS), y las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área de la salud.

Las ARS se encargan de contratar a los prestadores de servicios de salud. La principal ARS pública, el SENASA, afilia a la población pobre subsidiada y paga a los prestadores (principalmente a la red del MSP) los servicios acordados. Para otorgar todas las prestaciones incluidas en el Plan Básico de Salud para el segmento de población incluido en el RS (régimen subsidiado), también paga a proveedores privados sin fines de lucro. El SENASA también afilia a una parte de los empleados del gobierno dominicano y a trabajadores contributivos del sector privado que la seleccionan como ARS. Las ARS privadas sólo pueden afiliar población contributiva y vender planes privados de seguros de salud (2011).

El Ministerio de Salud Pública de la República Dominicana es la Autoridad Sanitaria del sistema de salud y tiene como funciones fundamentales la rectoría, la conducción y la garantía de la salud colectiva del mismo. Las Direcciones Provinciales de Salud son las unidades desconcentradas del Ministerio de Salud Pública. Su papel

fundamental es la aplicación, evaluación y control del cumplimiento del marco regulatorio, normativo y de las políticas de salud. Estas dos direcciones integran el Consejo Nacional de Salud.

El sistema de salud dominicano se encuentra en el proceso de generar un régimen de asistencia primaria, pero se enfrenta a la desarticulación de la atención. Uno de los principales retos del sistema dominicano de salud es la fragmentación, dada que la atención es brindada por etapas, todos los usuarios son atendidos en el primer nivel y de ser necesario son referidos a niveles más altos. Esto es un dato que se destaca, ya que la mayor parte de los centros de atención de segundo y tercer nivel en el país son privados (Vicepresidencia de la República Dominicana, 2019). Mientras que en el régimen contributivo existen copagos por tipo de servicio, que varían entre 0,5 % y 30 % del valor de la intervención, a excepción de las emergencias que están 100 % cubiertas, en el régimen subsidiado no existen copagos (OPS, 2020).

El Seguro Familiar de Salud comprende tanto el régimen contributivo (incluye a los trabajadores asalariados públicos y privados y a los empleadores), como el subsidiado (trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, los discapacitados y los indigentes) y al contributivo subsidiado (profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio iguales o superiores a un salario mínimo nacional) (CNSS, 2022).

El régimen subsidiado cuenta con un único asegurador público, el SENASA, mientras que en el régimen contributivo existen múltiples aseguradoras de riesgos de salud denominadas ARS, que pueden ser públicas, privadas o autogestionadas. En sentido general, están encargadas de administrar el riesgo de la provisión del Plan Básico de Salud a una determinada cantidad de beneficiarios, y a su vez contratan a Proveedores de Servicios de Salud (PSS) para el pago por la prestación de servicios a sus afiliados.

Según la OPS y la CISSCAD en el mes de diciembre del 2017, la afiliación total del Seguro Familiar de Salud ascendía a 7.639.077

de personas, cubriendo de esta manera a 74,8 % de la población. La participación de los diferentes regímenes de financiamiento se distribuía de la siguiente manera: 53,5 % del Régimen Contributivo, 46,1 % del Régimen Subsidiado y 0,4 % del Régimen Especial de Salud Transitorio para pensionados de leyes anteriores (2020).

En años recientes, el sistema de salud ha realizado un esfuerzo en la cobertura de registros de nacidos vivos, tanto en registro civil como en centros de salud. La cobertura de registros de estos se encontraba entre el 82 y 98 %. Entre los pasos que se han dado para garantizar que la salud pública dominicana sea universal y gratuita se encuentra la incorporación. En el año 2022 se iniciaron jornadas de afiliación masivas al Régimen Subsidiado de SENASA, para incorporar 2.000.000 de nuevos afiliados al Seguro Familiar, para el cual se llegaron a registrar 1.500.000 de nuevos afiliados (Vicepresidencia de la República, 2022a).

Para la identificación y selección de beneficiarios del Régimen Subsidiado se utiliza la base de datos del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), que determina la pobreza multidimensional sobre la base de 17 indicadores de calidad de vida. Para priorizar la protección de grupos vulnerables, el Consejo Nacional de Seguridad Social dispuso de mecanismos especiales para la inclusión de las personas con condiciones socioeconómicas atendibles en el Régimen Subsidiado que viven con VIH/SIDA o con discapacidad, las personas mayores que viven en los asilos públicos y los niños y las niñas en los orfanatos.

El marco regulatorio de la adquisición de medicamentos está contemplado en la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, el cual tiene como “objeto establecer los principios y normas generales que rigen la contratación pública, relacionada con los bienes, obras, servicios y concesiones del Estado, así como las modalidades que dentro de cada especialidad puedan considerarse...”. Asimismo, esta ley está complementada por lo que establece el Reglamento No. 543-12 de la Ley, el cual tiene como objeto “regular o regular la aplicación de la Ley núm. 340-06...”.

De acuerdo con las leyes y regulaciones citadas, la compra, adquisición y adjudicación de cualquier producto o servicio, incluyendo el de medicamentos, puede realizarse por licitación pública, licitación restringida, sorteo de obras, compras o contratación directa, comparación de precios, compras menores o subasta inversa.

Un aspecto importante en el marco de políticas es la mejora del acceso a medicamentos de bajo costo y calidad y el aumento de las coberturas de aseguramiento en salud. A partir del año 2000, se ha visto un incremento paulatino en la cobertura de servicios, particularmente en la cobertura de inmunización: se pasó de un 90 % de vacunación contra la tuberculosis en el año 2000 a 100 % para 2005; de un 67 % de vacunación contra la polio en 2000 al 80 % en 2017; del 78 % contra la difteria, tos ferina y tétanos en el año 2000 al 84 % para 2017 (Vicepresidencia de la República Dominicana, 2019). Entre enero y marzo de 2021, de acuerdo con un estudio de CentralAmericaDATA (2022) se muestra que República Dominicana cuenta con 80 registros de licitaciones de medicamentos y servicios médicos.

De acuerdo con datos obtenidos por CentralAmericaData (2022), se reporta que, en República Dominicana, las siguientes empresas y laboratorios son los principales abastecedores de salud: SAAD Medical SRL, Hispomédica SRL, Hospifar SRL, Novartis Caribe S.A., Medek Pharma S.A., Macrotech Farmacéutica SRL y Laboratorio Laprofar SRL.

La contribución directa de la industria farmacéutica representa el 0,5 % del producto interno bruto (PIB) total y el 3,6 % del PIB manufacturero, de acuerdo con datos del 2014 (CEPAL, 2021). Asimismo, la misma industria farmacéutica contribuye el 0,7 % del PIB total directo, indirecto e inducido a la economía del país. República Dominicana, junto con Bolivia, Ecuador y otros países del Caribe realizan el 23 % de las compras interregionales, ligeramente por debajo de la Alianza del Pacífico y Centroamérica. En cuanto a exportaciones de medicamentos, República Dominicana orienta la exportación de sus productos principalmente a los Estados Unidos (CEPAL, 2021).

El gasto de acuerdo con la fuente de ingreso es relativamente similar al resto de los países de la región. El gasto de bolsillo en República Dominicana representa el 45 % del gasto total en medicamentos. A finales del año 2019 se beneficiaron a 24.352 pacientes con cobertura de medicamentos de alto costo (Ministerio de Salud Pública, 2019). En el año 2020, como respuesta al SARS-CoV2 y la COVID-19, el gobierno de la República Dominicana, junto con países de Centroamérica, colaboraron en la compra conjunta de medicamentos y equipo médico por cerca de 210 millones de dólares. Este mecanismo de compra conjunta ha ayudado con anterioridad a atender y ahorrar en la compra de medicamentos para cáncer, VIH, entre otras (RICG, 2020).

La Resolución 53 del 30 de diciembre de 2020 autorizó a la Dirección General de Medicamentos, Alimentos y Productos Sanitarios (DIGEMAPS) otorgar un permiso especial transitorio a las vacunas contra la COVID-19. Dicha resolución permitió importar medicamentos sin registro sanitario con motivo de la Declaratoria de Emergencia y los riesgos a la salud de la población. Se establece así una exención a los requisitos establecidos en el Decreto 246-06 para los casos de las vacunas contra la COVID-19 adquiridas o importadas por el Estado Dominicano. Dicho decreto es contentivo del Reglamento que regula la fabricación, elaboración, control de calidad, suministro, circulación, distribución, comercialización, información, publicidad, importación, almacenamiento, dispensación, evaluación, registro y donación de medicamentos. Debe ser destacado que solo podrían ser beneficiarias de esta autorización aquellas vacunas que fueran reconocidas por la OMS, OPS, o por alguna autoridad reguladora de referencia. Además, debía presentarse el resumen de los estudios clínicos y preclínicos realizados, así como el poder de representación de distribuidor local o contrato con el Estado Dominicano para la compraventa de la vacuna, entre otros documentos. Un día después de esta resolución, fue autorizado el 31 de diciembre de 2020 la exención temporal de aplicación de los reglamentos de control sanitario y permiso especial transitorio para la

importación y uso de vacunas contra el Coronavirus fabricadas por AstraZeneca UK Limited. Dicha empresa suscribió con el Gobierno de la República Dominicana un contrato de compraventa por anticipado para el suministro de la vacuna con fecha 10 de noviembre de 2020.³

Un aspecto relevante es que, conforme a lo establecido en el sexto párrafo de esta resolución, se reconoce que, en cumplimiento de las disposiciones contractuales propias de la adquisición de la vacuna, se establece la confidencialidad de la información contenida en los documentos necesarios para el registro y se restringe la publicidad de estos para uso oficial. Es decir, la confidencialidad estuvo determinada por las condiciones establecidas en el contrato de compraventa. En este sentido la vicepresidenta de la República Dominicana, Raquel Peña, acordó con la empresa británica AstraZeneca la adquisición de 10 millones de dosis de vacunas con un costo estimado de 40 millones de dólares. Esta compra fue realizada mediante financiamiento, tanto del Estado, como con la participación del empresario y el gobierno. Un esfuerzo colaborativo del sector productivo con el oficial (Vicepresidencia de la República, 2022 b).

De acuerdo con información oficial de la Presidencia de la República Dominicana (2022), se han destinado cerca de 16 mil millones de pesos para la compra de medicamentos antigripales (tabletas y jarabes) para ser ofrecidos por medio de las Farmacias del Pueblo a bajo costo. En el mismo tenor, la Presidencia (2022) se comprometió a garantizar el suministro de pruebas de antígeno, PCR y medicamentos para el tratamiento de la COVID-19.

En materia de salud el gobierno ha dedicado más de RD\$ 20 mil millones (el equivalente a US\$ 362.040.358)⁴ para asegurar que el

³ Esto no excluye que se contrataran otras vacunas. Ante la preocupación de la población por el retraso en la entrega de las vacunas por parte de las farmacéuticas, el presidente de la República anunció la contratación de 768 mil vacunas Sinovac, además de la de Pfizer y de la de AstraZeneca (Ministerio de Salud Pública de República Dominicana, 11 de febrero de 2021).

⁴ Fecha de cambio en mayo 2022

proceso de vacunación contra de la COVID-19 llegue a la población de forma gratuita y oportuna. Una revisión realizada por Knowledge Ecology International (Gil Abinader, 3 de marzo de 2021) al día 29 de octubre de 2020 sobre un contrato de compra con la farmacéutica Pfizer, muestra la adquisición de 8 millones de dosis a un precio de US\$ 12 cada una por un total de US\$ 96 millones. Es destacable que el precio por unidad de dosis fue al mismo costo que para Colombia y Perú, y US \$7,5 menos que el precio por dosis en Estados Unidos (Fondo de Gestión de Riesgos de Desastres, 2021; Ministerio de Salud de Perú, 2020; U.S. Army, 2020).

Por otra parte, hasta abril del 2021 el Gobierno Dominicano declara haber gastado más de RD\$ 20 mil millones (US\$ 362.040.358), con el fin de poder asegurar el proceso de vacunación de forma gratuita. Dentro de estos gastos se reportaban RD\$ 11.515 millones (US\$ 208.444.736) en vacunas y fletes, RD\$ 7.063 millones (US\$ 127.854.552) en pagos de pruebas PCR; RD\$ 811.600.000 (US\$ 14.691.597) en sueldos profesionales médicos relacionados con la COVID-19; RD\$ 505.600.000 (US\$ 9.152.380) en materiales para vacunación; RD\$ 2.810 millones (US\$ 50.866.670) para subsidiar a casi 6 millones de dominicanos por medio de SENASA, entre otros gastos. Durante el período enero-abril de 2021 destinaron RD\$ 11.507 millones (US\$ 208.299.920) en medicamentos para uso humano, más que lo invertido en el 2020 en el mismo período, pasando de RD\$ 1.886 millones (US\$ 34.140.405) en 2020 a RD\$ 13.393 millones (US\$ 242.440.325) en 2021 (Presidencia de la República, 2021).

Lecciones aprendidas de los estudios de caso

A partir de los tres estudios de caso podemos concluir que se ha realizado un esfuerzo importante para acceder a las vacunas; sin embargo, si bien necesario, no ha sido suficiente desde una perspectiva transparente y de configuración de sociedades más democráticas y abiertas. En las revisiones de los sitios de transparencia de cada uno

de los países no se han encontrado referencias a los precios de cada una de las vacunas compradas por los Estados, así como tampoco los contratos suscritos. Lo que se refleja en dichos sitios son los montos totales en adquisiciones. Ello constata la existencia de políticas de transparencia parciales, puesto que no es posible determinar las condiciones bajo las cuales se contrataron dichas vacunas, como tampoco los costos asociados, dígame transportación, flete, suministro, garantías, pagos de intermediación, etc..

Existen estudios que facilitan el acceso a contratos que han sido filtrados, pero no se encuentran publicados debidamente en estos sitios y existen dudas sobre su veracidad o al menos sobre su legitimidad.⁵ Si bien este acceso posibilita investigaciones periodísticas y el análisis por parte de la sociedad civil, lo cierto es que menoscaba el ejercicio de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública, dado que no utiliza los mecanismos y medios establecidos para dar a conocer una información que es de interés público.

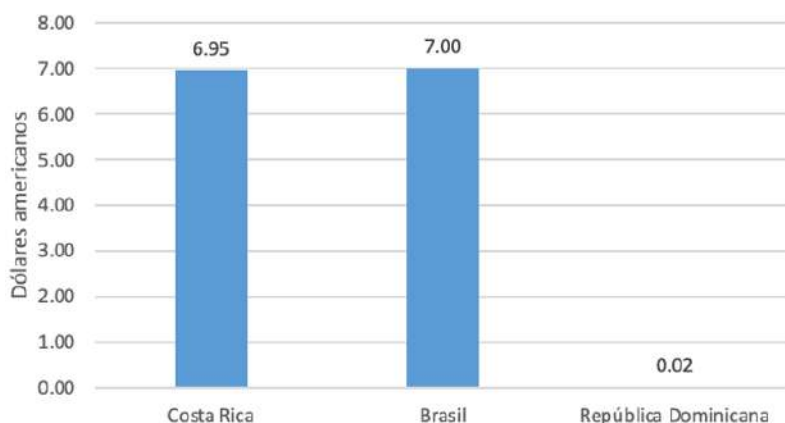
Aun cuando las vacunas adquiridas no fueron desarrolladas por los países en estudio, lo cierto es que la opacidad en relación con el precio implica también aquella en relación con el costo real de la inversión que se ha hecho en I+D, así como la determinación en relación con cuánto recurso público se ha destinado a los procesos de investigación y desarrollo. La utilización del mecanismo de transparencia permitiría saber si el sobreprecio que fijan las empresas es razonable o abusivo, no solo en relación con los recursos públicos que se han destinado en el desarrollo a través de apoyos de gobierno, sino también en el marco de proyectos, investigaciones, transferencias de tecnologías, contratos de producción, suministro, exclusividad, etc.

También debe tenerse en cuenta que el régimen de los derechos de propiedad intelectual en general y las patentes en particular no es el único incentivo del sistema de innovación, puesto que existen otros en materia fiscal, ayudas a la investigación, entre otros beneficios cuyos fondos son aportados por los entes públicos.

⁵ Por ejemplo, Brasil en el sitio *Aurores* (2021).

La última gráfica presenta una aproximación a lo que cada país de nuestro estudio ha gastado en promedio por persona en la compra de vacunas contra la COVID-19. Estos datos se han obtenido a partir de los montos totales declarados por los gobiernos. Quien tiene la mayor inversión per cápita en vacunas es Brasil, aunque hay que decir que el dato de este país está actualizado a febrero de 2022, comparado con Costa Rica que tenía un gasto per cápita similar en enero de 2021. Por su parte, República Dominicana ha invertido una cantidad ínfima a este propósito.

Gráfica 4. Gasto per cápita en vacunas para COVID-19 según dato más actual encontrado (dólares americanos)



Nota 1: Los datos de Costa Rica corresponden a enero de 2021, los de Brasil a febrero de 2022 y los de República Dominicana a mayo de 2021. Y el tipo de cambio es a dólares americanos al 29 de abril de 2022.

Nota 2: El gasto per cápita equivale al gasto total en vacunas / población total de los países a mitad del año.

Fuente: Elaboración propias con base en datos de CEPAL (2022); Ministerio de Salud Costa Rica (2021); *Hoy, Guardianes de la verdad* (6 de mayo 2021); Portal de Transparencia, Brasil (2022).

Por último, nos gustaría reconocer algunas limitaciones que existen en el estudio. En el orden metodológico, se encuentra el acceso a los datos y su homogeneidad. Ninguno de los países escogidos tiene igual disponibilidad de datos hasta la fecha. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la pandemia de la COVID-19 y el acceso a las vacunas tiene una especial connotación y particularidades en materia sanitaria. Su acceso ha sido garantizado por los Estados y por las instituciones públicas de salud de forma universal, sin tener en cuenta si los sistemas sanitarios son públicos, privados o mixtos.

Dado que el acceso a las vacunas ha estado garantizado por los Estados de forma gratuita, cuando hacemos referencia al precio de medicamentos concretamente hablamos de las compras públicas mayoristas, no a aquellas referidas al ámbito del consumidor. Asimismo, es importante tener en cuenta que se ha manifestado un especial interés y debate público por acceder a información relacionada con las vacunas de la COVID-19, incluyendo procesos de aprobación, importación, acceso, entre otros. Todo esto se ha revertido en una mayor obligación de transparencia por parte de los Estados y de las diversas instituciones que han intervenido en las diversas fases del proceso de producción, aprobación, registro y comercialización de la vacuna, lo que no es normal o habitual en materia sanitaria.

Conclusiones

A pesar de las limitaciones identificadas, en este trabajo fue posible desarrollar un análisis regional sobre el uso del mecanismo de la transparencia de precios de medicamentos en las políticas públicas de sanidad para garantizar un acceso justo y equitativo a productos de calidad, seguros y eficaces, tomando como caso emblemático durante la pandemia el proceso de comercialización de la vacuna contra el COVID-19 en tres países representativos de América Latina y el

Caribe. En este sentido nos gustaría apuntar las siguientes conclusiones principales:

- La transparencia garantiza el acceso a la información necesaria para elaborar indicadores sobre la configuración y evaluación de políticas públicas relacionadas con el acceso a medicamentos y su disponibilidad. Por ende, debe ser parte de la política pública de salud de los Estados. Su incidencia no se halla solo relacionada con cuestiones económicas y/o presupuestarias, sino también con toda la cadena de valor de los medicamentos.
- Es necesario configurar políticas integrales de transparencia de medicamentos, en las que se incluya el precio, pero también aquellos criterios de inclusión y exclusión de las listas de medicamentos, así como de calidad, seguridad y eficacia. Los informes técnicos sobre aspectos clínicos, epidemiológicos, económicos y presupuestarios deben ser transparentes al igual que los de registro sanitario y fármaco-vigilancia.
- La transparencia en el costo y el precio de los medicamentos es un asunto de interés público, que debe ser analizado de conjunto con el poder regulatorio en materia sanitaria de cada país. Siendo una regla, no puede presumirse la excepción de la transparencia, a menos que quede debidamente acreditado. Esta excepción nunca debería recaer en el poder de negociación de la industria farmacéutica amparada en derechos de propiedad intelectual e información confidencial.
- La realidad de los países del estudio es heterogénea, no solo en relación con indicadores generales de desarrollo como el IDH, sino también, en materia de políticas sanitarias e innovación y producción de medicamentos y productos farmacéuticos. Cada uno de estos elementos coadyuvan a comprender las limitaciones que existen en materia de acceso a medicamentos, al tiempo que deben ser articulados para garantizar políticas

públicas de, teniendo en cuenta las particularidades de cada país, y la corresponsabilidad tanto del Estado, de la sociedad civil, el sector privado y la población en sentido general.

- El uso de la transparencia en la compra de vacunas contra la COVID-19 ha sido parcial, puesto que sólo se ha realizado en relación con los gastos generales en la compra de las vacunas y no a los montos del precio de cada vacuna; ello a pesar de que los principales laboratorios prometieron un precio fijo y justo. Esta opacidad no sólo implica una limitación con relación al acceso a la información pública de los ciudadanos, sino que también restringe el conocimiento sobre el valor real de este producto farmacéutico.
- El uso de la transparencia de forma parcial en materia de las vacunas contra la COVID-19, corrobora una práctica que es común en nuestros países. Ello, a su vez, demuestra las limitaciones que al respecto existen para poder hacer uso de esta herramienta de gestión pública, especialmente cuando se trate de acceso a la información de otros medicamentos de alto valor agregado, que, no solo es necesario para garantizar un acceso efectivo a la información, sino también, para la formulación de políticas públicas efectivas.
- Es importante que la transparencia se utilice durante toda la cadena de valor del medicamento, con el fin de que estos datos puedan ser utilizados para promover políticas públicas de innovación en materia sanitaria, pero también, de comercialización de medicamentos. De esta forma es posible corroborar los aportes económicos que cada Estado realiza en esta cadena de valor, así como los demás agentes dentro del sistema. como una vía para transparentar la vida pública y contrarrestar la captura del Estado por intereses monopólicos y/o privados.

Bibliografía

AISS (2019). Diez desafíos mundiales para la seguridad social – 2019. <https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3-10-challenges-Global-2019-WEB-263632.pdf>

Aurores (2021). Contrato N° 52/2021. Contrato que entre si celebram a união, por intermédio do departamento de logística em saúde da secretaria executiva do ministério da saúde, e a empresa pfizer export b.v, na forma abaixo. <https://aurores.org/wp-content/uploads/2021/08/Brazil-Pfizer.pdf>

Barba Solano, Carlos (2018). Liberalismo y universalismo en tensión. 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de américa latina. En Midaglia, Carmen; Ordóñez, Gerardo y Valencia, Enrique (Coords.), *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos* (pp. 75-107). Buenos Aires/Tijuana: CLACSO/El Colegio de la Frontera Norte.

CentralAmericaDATA (2022a). Medicamentos en el primer trimestre 2022. https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Medicamentos_en_el_primer_trimestre_2022

CentralAmericaDATA (2022b). Medicinas: ¿Cómo se comporta el mercado institucional? https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Medicinas_Cmo_se_comporta_el_mercado_institucional

CentralAmericaDATA (2022c). Productos farmacéuticos: Incremento en compras regionales. https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Productos_farmacuticos_Incremento_en_compras_regionales

CentralAmericaDATA (2021). Productos farmacéuticos: Incremento en compras regionales. https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Productos_farmacuticos_Incremento_en_compras_regionales

CEPAL (2021). *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47252/1/S2100557_es.pdf

CEPAL (2022). *CEPALSTAT Base de datos y publicaciones estadísticas*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

CNSS (s.f.). *Regímenes*. [https://www.cnss.gob.do/index.php/sdss/regimenes#:~:text=c\)%20Un%20R%C3%A9gimen%20Contributivo%20Subsidiado,suplir%20la%20falta%20de%20empleador](https://www.cnss.gob.do/index.php/sdss/regimenes#:~:text=c)%20Un%20R%C3%A9gimen%20Contributivo%20Subsidiado,suplir%20la%20falta%20de%20empleador)

Cobo Romani, Nicolás (2015). *Problemas contemporáneos de la transparencia y la exigencia de mayor transparencia en Chile*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca.

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (2000). *Observación general N° 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. 22° período de sesiones.

Congreso Nacional de Brasil (1976). Ley No. 6.360 de 23 de septiembre, dispone la Vigilancia Sanitaria a la que están sujetas los medicamentos, las drogas, los insumos farmacéuticos y sus correlatos, cosméticos, y otros productos.

Congreso Nacional de Brasil (1990). Ley No. 8.080, de 19 de septiembre, dispone sobre las condiciones para la promoción, protección y recuperación de la salud, la organización y el funcionamiento de los servicios correspondientes y de otras providencias.

Congreso Nacional de República Dominicana (2006). Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. https://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_RepDo_RespuestaC_Ane6.pdf

Controladoria-Geral da União (s.f.). *Portal da Transparência do Governo Federal*. <https://transparencia.gov.br/despesas/empenho/250005000012021NE000208?ordenarPor=fase&direcao=asc>

Contraloría General de la República (s.f.). *Procesos de contratación*. <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/procesos-contrat.html>

Cook-Deegan Robert, Kesselheim Aaron S., Sarpatwari Ameet (2022). Updating the Bayh-Dole Act: March-in Rights and Transparency. *JAMA*, 327 (10), 923-924.

Corte Constitucional de Ecuador (5 de agosto de 2020). *Sentencia y acumulados, Derecho a medicamentos de calidad, seguros y eficaces*.

Dorrego de Carlos, Alberto (2018). La transparencia en la fijación del precio de los medicamentos y en los contratos de suministro hospitalario. *Cuadernos de derecho farmacéutico*, 66,

European Union (2018). *Innovative payment models for high-cost innovative Medicines*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

Expansión/Datosmacro.com (2022). Costa Rica - Gasto Público Salud. <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/salud/costa-rica>

Faus Santasusana, Jordi, Maresma Casellas, Mercé, & Marquès Mas, Laura (2019). La transparencia de los precios de los medicamentos. *Cuadernos de derecho farmacéutico*, 68.

Fernández Puyol, Irene y Lozano Cutanda, Blanca (2012). El gobierno lleva al Constitucional la “subasta” de medicamentos de Andalucía. En Gómez-Acebo & Pombo, *Noticias breves*. https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2018/03/EL-GOBIERNO-LLEVA-AL-CONSTITUCIONAL-LA-SUBASTA-DE-MEDICAMENTOS-DE-ANDALUCIA_1.pdf

Fleury, Sonia; Bicudo, Valéria; Rangel, Gabriela (2013). Reacciones a la violencia institucional: estrategias de los pacientes frente al contraderecho a la salud en Brasil. *Salud Colectiva*, 9 (1), 11-25.

Fondo de Gestión de Riesgos de Desastres. (2021). *Acuerdo de fabricación y suministro entre Pfizer Export Bv(Pebv) y Fiduprevisora S.A. como representante legal y administradora del Patrimonio Autónomo del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – subcuenta para la mitigación de emergencias contra el COVID-19*. <https://www.nodal.am/wp-content/uploads/2021/08/DOCUMENTO.pdf>

Forssbaeck, Jens y Oxelheim, Lars (2014). *The Oxford handbook of economic and institutional transparency*. Oxford: Oxford University Press.

García González, Rossana (2004). *Curso de Gestión Local de Salud para Técnicos del Primer Nivel de Atención*. San José de Costa Rica: CENDEISS/ Universidad de Costa Rica. <https://www.binasss.sa.cr/opac-ms/media/digitales/Gesti%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica.pdf>

García López, Fátima y Morales García, Ana María (2019). Derecho de acceso a la información pública y transparencia: análisis de la Ley de transparencia española. *Revista de la Sociedad Española de Documentación e Información Científica*, 79. <https://clip.sedic.es/article/derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-y-transparencia-analisis-de-la-ley-de-transparencia-espanola/>

García Lozano, Luis Miguel (2019). La transparencia o apariencia de ella en la regulación sobre la financiación selectiva de la prestación farmacéutica: el sistema de fijación de los precios de los medicamentos en España. *D.S: Derecho y Salud*, 29 (1 Extra.), 118-132.

García Vidal, Ángel y Fernández Puyol, Irene (2021). El acceso a la información sobre productos sanitarios: normativa especial y ley de transparencia. GA-P. https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2021/05/Ana%C3%81lisis_Farmace%C3%81utico_Acceso_informacio%C3%81n.pdf

Gobierno de la República Dominicana. (s.f.). *Portal único de Transparencia* <https://transparencia.gob.do/>

Gordon Crovitz, Louis (30 de marzo de 2009). Transparency Is More Powerful Than Regulation. FDR sided with advisers who argued for disclosure. *WJS*. <https://www.wsj.com/articles/SB123837223623167841>

Hermalin, Benjamin E. y Weisbach, Michael S (2007). *Transparency and Corporate Governance*

Hoy. *Guardianes de la verdad* (6 de mayo de 2021). Gobierno ha invertido RD\$20 mil millones en proceso de vacunación, según director de Presupuesto. <https://hoy.com.do/gobierno-ha-invertido-rd20-mil-millones-en-proceso-de-vacunacion-segun-director-de-presupuesto/>

Ivama-Brummell, Adriana, et al (2022). Medicines regulation, pricing and reimbursement in Brazil. *Revista Brasileira de Farmácia Hospitalar e Serviços de Saúde*, 13 (1), 769-769.

Gil Abinader, Luis (3 de marzo de 2021). Unredacted Pfizer contract with Dominican Republic, shows broad indemnity provisions for COVID-19 vaccine sales. *Knowledge Ecology International* <https://www.keionline.org/35485>

Ministerio da Economia (2020). *Painel de Análise Comparativa de Preços COVID-19*. <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/789162bb-39cd-4e4e-b920-0800494f984a/page/cUcVB>

Ministério da Saúde (2020). *Sistema Único de Saúde (SUS): estrutura, princípios e como funciona*. <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/sus-estrutura-principios-e-como-funciona>

Ministério da Saúde (2022). *Anvisa aprova registro do insumo da Fiocruz e Brasil terá vacina 100 % nacional*. <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2022/anvisa-aprova-o-registro-do-insumo-da-fiocruz-e-o-brasil-tera-vacina-100-nacional>

Ministério da Saúde (s.f.). *Banco de Preços em Saúde*. <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/banco-de-precos>

Ministerio de Salud de Costa Rica (2021). *Compra de Vacunas Pfizer/BioN-tech contra covid-19 es por \$36 millones*. Centro de Prensa.

Ministerio de Salud de Perú (2020). *Covid-19 Vaccine Binding Terms Sheet Pfizer and Peru*. <https://www.documentcloud.org/documents/20616253-covid-19-vaccine-binding-terms-sheet-pfizer-and-peru>

Ministerio de Salud Pública (2019). *Memoria Ministerio de Salud Pública República Dominicana 2019*. <https://repositorio.msp.gob.do/bitstream/handle/123456789/1581/Memoria2019.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Ministerio de Salud Pública de República Dominicana. Cuenta oficial de Twitter. (11 de febrero de 2021). @SaludPublicaRD.

Noguera Peña, Alfonso y Castillo Rodríguez, Carlos (2021). Equilibrio entre la innovación y el gasto público sanitario. El caso particular de los medicamentos biosimilares. *Revista Derecho del Estado*, 48, 273-296.

OECD (s.f.). Brasil. *OECD Better Life Index*. [https://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/brazil-es/#:~:text=En %20el %20campo %20de %20la,con %2072 %20para %20los %20hombres](https://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/brazil-es/#:~:text=En%20el%20campo%20de%20la,con%2072%20para%20los%20hombres)

OMS (2010). *La financiación de los Sistemas de Salud - El camino hacia la cobertura universal*. Suiza: OMS.

OMS (2018). *Global strategy and plan of action on public health, innovation and intellectual property*. 71º Asamblea Mundial De La Salud A71/13.

OMS (2019). *Mejora de la transparencia de los mercados de medicamentos, vacunas y otros productos sanitarios*. 72º Asamblea Mundial De La Salud WHA72.8.

OMS (2020). *WHO guideline on country pharmaceutical pricing policies*. World Health Organization.

ONE. *Oficina Nacional de Estadística* (2021). República Dominicana: una población joven con tendencia al envejecimiento. [https://www.one.gob.do/noticias/2021/republica-dominicana-una-poblacion-joven-con-tendencia-al-envejecimiento/#:~:text=Seg%C3%BAn%20las%20proyecciones%20de%20la,5%2C275%2C893%20\(50.07%25\)%20son%20mujeres](https://www.one.gob.do/noticias/2021/republica-dominicana-una-poblacion-joven-con-tendencia-al-envejecimiento/#:~:text=Seg%C3%BAn%20las%20proyecciones%20de%20la,5%2C275%2C893%20(50.07%25)%20son%20mujeres)

OPS-OMS-DCP3 (2017). *Las dimensiones económicas de las enfermedades no transmisibles en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: PAHO.

OPS (2014). Estrategia para el Acceso Universal a la Salud y la cobertura universal de Salud de la OPS 53. 66ma. Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas, 29 de septiembre al 3 de octubre del 2014, Washington.

OPS (2020). *Seguridad Social en Centroamérica y República Dominicana: situación actual y desafíos*. Washington, D.C.: OPS/CISSCAD.

OXFAM (23 de mayo de 2022). Beneficiarse del sufrimiento. <https://www.oxfam.org/es/informes/beneficiarse-del-sufrimiento>

Pinzón Flórez, Carlos E., et al (2016). Disponibilidad de indicadores para el seguimiento del alcance de la “Salud Universal”. *Revista panamericana de salud pública*, 39 (6), 330-340.

PNUD (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*. Nueva York: PNUD. https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2020overviewspanishpdf_1.pdf

Pomareda García, Fabiola (6 de enero de 2021). Gobierno pagó en promedio \$24 por persona a farmacéutica Pfizer-BioNTech por vacuna contra COVID-19. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/gobierno-pago-24-por-persona-por-vacuna-contra-covid-19-a-farmacautica-pfizer-biontech/>

Presidencia de la República Dominicana (2021). Director de Presupuesto afirma que el Gobierno prioriza el gasto en salud con la inversión de RD\$20 mil millones para asegurar vacuna. <https://presidencia.gob.do/noticias/director-de-presupuesto-afirma-que-el-gobierno-prioriza-el-gasto-en-salud-con-la-inversion>

Presidencia de la República Dominicana (2022a). Gobierno destinará más de 15 MM en compra de antigripales para Farmacias del Pueblo. <https://presidencia.gob.do/noticias/gobierno-destinara-mas-de-15-mm-en-compra-de-antigripales-para-farmacias-del-pueblo>

Presidencia de la República Dominicana (2022b). Gobierno garantiza suministro de medicamentos para tratar COVID-19. <https://www.presidencia.gob.do/noticias/gobierno-garantiza-suministro-de-medicamentos-para-tratar-covid-19>

Rathe, Magdalena y Moliné, Alejandro (2011). Sistema de salud de República Dominicana. *Salud Pública de México*, 255-264.

Red Interamericana de Compras Gubernamentales (2020). Centroamérica alista millonaria compra de medicamentos para hacer frente al COVID-19. <http://ricg.org/es/novedades/centroamerica-alista-millonaria-compra-de-medicamentos-por-covid-19/>

Mathieu, Edouard, et al (2020). Coronavirus pandemic (COVID-19). *Our World in data*. <https://ourworldindata.org/coronavirus>

Sabrido Bermúdez, Roberto (2018). Transparencia y medicamentos biosimilares. *DS : Derecho y salud*, 28 (1. Extra), 58-67.

Sánchez, Alexander (coord.) (2019). *Estudio del mercado privado de medicamentos a nivel detallista en Costa Rica*. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio. <https://adiariocr.com/wp-content/uploads/DIEM-INF-006-19.pdf>

Schauer, Frederick (2014). Transparencia en tres dimensiones. *Revista de Derecho (Valdivia)* XXVII (1), 81-103.

Sobral de Carvalho, Bruno y Schubert, Baldur (2013). El sistema único de salud del Brasil, público, universal y gratuito. Su regulación y control en el contexto de la salud suplementaria. *Superintendencia Nacional de Salud*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/IA/SSA/El-sistema-unico-de-salud-de-Brasil.pdf>

Statista Research Department (2022). Brasil: población total desde 2016 hasta 2027. *Statista*. <https://es.statista.com/estadisticas/635252/poblacion-total-de-brasil-en-2020/#:~:text=Brasil%20es%20el%20pa%C3%ADs%20m%C3%A1s,dos%20a%C3%B1os%20antes%2C%20en%202019>

Stiglitz, Joseph E. (1999). *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*. Oxford: Oxford Amnesty Lecture.

Sweet, Cassandra (2020). La economía política de la producción farmacéutica en Brasil. *Revista Bienestar*, 1(Edición Industria Farmacéutica), 261-279.

Taylor, Adam (2021). In secret vaccine contracts with governments, Pfizer took hard line in push for profit, report says. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/world/2021/10/19/secret-vaccine-contracts-with-governments-pfizer-took-hard-line-push-profit-report-says/>

Tesorería de la seguridad social (2021). *Informe estadísticos sobre la cobertura*. https://www.tss.gob.do/transparencia/assets/inf_stats_cobsalud_sdss_oct2021.pdf

U.S. Army (2020). Technical Direction Letter for Medical CRBN Defense Consortium (MCDC), Request for Prototype Proposals (RPP) 20-11, Objective PRE-20-11 for “COVID-19 Pandemic - Large Scale Vaccine Manufacturing Demonstration” (Pfizer, Inc.) <https://www.hhs.gov/sites/default/files/pfizer-inc-covid-19-vaccine-contract.pdf>

Vicepresidencia de la República Dominicana (2019). Situación del sistema de salud dominicano, desafíos para la integración y la calidad de la atención. *Observatorio de políticas sociales y desarrollo*. http://www.opsd.gob.do/media/28817/boletin32-situacion-del-sistema-de-salud_p2.pdf

Vicepresidencia de la República Dominicana (2020). Gobierno dominicano firma acuerdo para la adquisición de vacunas contra COVID-19. <https://vicepresidencia.gob.do/gobierno-dominicano-firma-acuerdo-para-adquisicion-de-vacunas-contr-covid-19/>

Más allá de distopías y utopías

Experiencias colectivas de transformación de políticas públicas en favor de la justicia ambiental/ climática y la equidad socio-política, cultural, territorial y de género(s) en Latinoamérica y el Caribe

Valeria Cotaimich (coord.) y Natalia König

Introducción

Contextualización y objetivos del proyecto realizado

El Cambio Climático (en adelante, CC) y la pandemia del COVID-19 se encuentran en la base de las injusticias ambientales y climáticas que afectan la salud a nivel mundial y, especialmente, en regiones como Latinoamérica y el Caribe. Ambos devienen del modo de producción y subjetivación capitalista (Cotaimich, 2021b),¹ sostenido por la naturalización de la explotación de personas, y el extractivismo de bienes comunes –en adelante, BC– ambientales, culturales, y hoy también digitales. Estas cuestiones se han intensificado a partir de diversos mecanismos de captura del Estado, noción considerada

¹ Modo de producción y subjetivación cultural, cognitivo, territorial, emocional y de la fe (Cotaimich, 2021b).

como: “[...] influencia abusiva por parte de élites económicas y políticas, para que las leyes y los gobiernos funcionen de acuerdo a sus intereses y prioridades, y en detrimento del interés general de la población” (OXFAM, 2018).² Esta influencia, entre otras cuestiones, supone la producción de montajes audio-visuales y/o transmediales que circulan en medios de comunicación y redes sociales –propiedad de los sectores de poder concentrados–. Esto último constituye uno de los pilares de la hegemonía sobre el conocimiento y la información, y se extiende al *mainstream* del entretenimiento, con énfasis en narrativas distópicas naturalizadas que promueven creencias sobre la imposibilidad de transformar la realidad, o considerar esta transformación como utópica. La naturalización distópica, en tiempos de capitalismo emocional, se viene reforzando con procesos de des-sensibilización masiva y, especialmente de quienes ejercen poder gubernamental.

En este escenario, el mismo CC, suele convertirse en objeto de mercantilización y captura del estado, sostenidas por narrativas distópicas que conviven con otras ligadas al odio –étnico, de clase y de género– extendido hacia quienes trabajan en favor de la equidad socio-política, ambiental y territorial. Tomando en consideración lo señalado, ante la convocatoria planteada por CLACSO durante el 2021, para proyectos de investigación sobre: “Pandemia de COVID-19, captura del Estado y los efectos en la desigualdad económica y climática en América Latina y Caribe”; se propuso trabajar en la investigación, relevamiento, y fortalecimiento de experiencias colectivas que inciden en políticas y/o esferas públicas en favor de la justicia ambiental/climática, y la equidad socio-política, cultural, territorial y de género(s). Dicho proyecto tuvo como objetivos:

² Entre los mecanismos de captura del estado, Cañete menciona: “puertas giratorias, financiamiento partidario, clientelismo, corrupción, control de la generación del conocimiento, control de los medios de comunicación (y por lo tanto del debate público), decretazos, judicialización de la política” (Cañete, 2018, p.17).

1) Conocer, sistematizar y difundir (y con ello potenciar) experiencias y propuestas de referentes, organizaciones, movimientos sociales y organismos públicos de Latinoamérica y el Caribe que vienen protagonizando transformaciones y configuraciones de políticas públicas en favor de la Justicia ambiental y climática, considerando las implicancias de la pandemia, desde una perspectiva decolonial, feminista e interseccional.

2) Establecer relaciones entre estas experiencias y el (Des) montaje transdisciplinar –en adelante (D)MT– de políticas públicas en materia de Cambio Climático y Pandemia y una estrategia sanitaria considerada como Promoción transdisciplinar, transcultural y transnacional de la salud –en adelante PTTTS–.³

Antecedentes y finalidad del proyecto

Entre los antecedentes de esta investigación se incluyen experiencias y trabajos relacionados con el activismo ambiental. Entre ellas, se encuentra el trabajo académico y militante de Mauricio Berger, Cecilia Carrizo y Yamila Ferreyra, quienes consideran la justicia ambiental como la convergencia de comunidades de afectadxs e interesadxs ante su desigual distribución; encuentro de saberes y prácticas; marco político que articula ambiente y derechos; y crítica ante el ambientalismo hegemónico que silencia daños y responsabilidades, y ante el cual resulta imprescindible la democratización de la administración de la justicia y la generación de nuevas instituciones de la sociedad civil (Carrizo, Berger y Ferreyra, 2014; Berger y Carrizo,

³ El (D)MT es una propuesta desarrollada por V. Cotaimich en el marco de su tesis de doctorado en Artes (2021a) y su tesis de doctorado en Administración y Política Pública (2021b), puesta en juego en programas y proyectos de investigación, extensión y producción científica y/o artística del Espacio Laboratorio de arte/s, *performance*/s, política, salud y subjetividad/es (ELAPPSS) de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. La PTTTS es una estrategia sanitaria propuesta por Cotaimich, en relación con el (D)MT, desarrollada en estos y otros proyectos relacionados con la cátedra de Psicología Sanitaria de dicha facultad.

2016). Berger, por su parte, propone una “epistemología política” desde la cual vincular la producción de pensamiento y la construcción de lo público, a partir de la potencia biopolítica, performativa y transformadora del trabajo colectivo (Berger, 2013). Otros antecedentes del proyecto realizado son experiencias de activismo ambiental de la provincia de Córdoba, Argentina, entre las cuales se destacan el proceso de erradicación de la empresa Monsanto de la localidad de Malvinas Argentinas⁴ y el trabajo de la Asamblea de Vecinxs del Chavascate.⁵ También son antecedentes: a) experiencias de investigación en el marco del GT de Salud Internacional de CLACSO; b) proyectos de investigación y extensión del ELAPPSS-UNC; c) el proyecto de tesis de Maestría en Ciencia, Tecnología e Innovación de Natalia König, desde donde se retoman aportes sobre comunicación pública y popular de las ciencias y las artes vinculados con la justicia ambiental; y d) la tesis de Doctorado en Administración y Política Pública de Valeria Cotaimich que vincula políticas públicas de ordenamiento territorial, salud colectiva y justicia ambiental.⁶

La finalidad del proyecto fue contribuir a contrarrestar el régimen dominante de visibilización, distopía, persecución y destrucción de BC, ampliando, vinculando y potenciando miradas, perspectivas y sensibilidades de colectivos sociales y sectores públicos que, más que plegarse a la sensación de impotencia ante las élites responsables de la captura del Estado –que está en la base misma del CC–, no dejaron de trabajar, aún en pandemia, buscando incidir en políticas

⁴ En el año 2012, surge allí la Asamblea *Malvinas lucha por la vida* junto con otras organizaciones que lograron evitar la instalación de la empresa Monsanto con participación de vecinxs, estudiantes, docentes, artistas y activistas de alcance local e internacional (Agencia FARCO, 4 de agosto de 2016).

⁵ La Asamblea de Vecinxs del Chavascate se conforma por vecinxs de la localidad de Agua de Oro y las comunas de Cerro Azul y El Manzano, situadas en el Depto. Colón para defender una zona de la cual se abastecen de agua potable. Allí se pretendió establecer un emprendimiento inmobiliario que la organización logró frenar (Cooperativa de Agua de Oro y Sierras Chicas, 2019)

⁶ Esta supuso un abordaje de una problemática local en relación con cuestiones de alcance nacional y transnacional, entre las cuales se incluyó una sistematización de estrategias de organizaciones socio-ambientales.

y/o esferas públicas en favor de procesos de equidad y justicia socio-política, cultural, ambiental, territorial, emocional, espiritual y de género(s).

Epistemológicamente, se siguió una modalidad de trabajo considerada como (Des) montaje transdisciplinar (Cotaimich, 2021a y 2021b), basada en la puesta en tensión y diálogo entre aportes disciplinares de las ciencias y las artes, con énfasis en estudios socio-culturales, críticos, de la *performance*, ecofeministas y decoloniales; y aportes no disciplinares e indisciplinados de colectivos y movimientos sociales. Conceptualmente, se partió de la noción de “captura del Estado”, la cual se procuró poner en relación con la resignificación de nociones abordadas en investigaciones previas como: salud colectiva, justicia ambiental, capitalismo (cultural, cognitivo, verde, de la desposesión, emocional, digital y de la fe),⁷ política/s pública/s (en tanto tensiones entre lo biopolítico gubernamentalizado y las biopolíticas de lo común). En relación con estas últimas se retomó la noción de cuidado y/o producción (in) material de BC (ambientales y culturales) –de los cuales dependen la salud y la vida humana y no humana–, así como dimensiones del campo de la salud (pública, ambiental, colectiva, mental y territorial) y la estrategia de promoción transdisciplinar, transcultural y transnacional de la salud (Cotaimich 2021b). A su vez, se trabajó en torno a la consideración del Estado como un “montaje de montajes”⁸ susceptible de ser abordado siguiendo la lógica de un (Des) montaje transdisciplinar (Cotaimich, 2021a y 2021b); así como ciertas resignificaciones de la noción de

⁷ Con la noción de “capitalismo de la fe” se propone aludir a dos cuestiones: 1) el carácter religioso que Pierre Bourdieu reconoce en las creencias que sostienen todo campo social y que aborda retomando autores como Max Weber; 2) el carácter performativo de montajes gubernamentales mediatizados, como aquellos que, aludiendo a cuestiones religiosas, formaron parte de la destitución de la ex presidenta de Brasil Dilma Rousseff, y del ex presidente de Bolivia Evo Morales. Casos a los cuales se asocian mecanismos de captura del Estado.

⁸ Cuestión para la cual se retomaron aportes de la Antropología del estado, de autores como Corrigan y Sayer, quienes lo caracterizan como comunidad ilusoria y como ficción vinculada con una revolución cultural, clave para la historia política y cultural de la Humanidad. (Corrigan y Sayer en Cotaimich, 2021b).

“esfera pública” de Nancy Fraser vinculadas con la justicia ambiental a nivel local, nacional y transnacional (Fraser en Cotaimich, 2021b). También se ampliaron aportes de Natalia König en relación con la comunicación pública y popular de las ciencias y las artes; y una resignificación de estrategias de organizaciones y movimientos sociales basadas en una propuesta de M. Svampa (Svampa en Cotaimich, 2021b). Finalmente, se retomaron aportes de los Grupos de Trabajo de Ecología Política y Salud Internacional de CLACSO, vinculados con el campo sanitario y los ecofeminismos.

Especificaciones metodológicas y principales hallazgos de la investigación

Metodológica y técnicamente se realizaron rastreos bibliográficos y relevamientos de experiencias de organizaciones, movimientos sociales y organismos públicos que incidieron en esferas y/o políticas públicas vinculadas con la justicia ambiental. Para ello se elaboró una matriz de datos y una ficha individual de cada una de las organizaciones relevadas. Además, se desarrollaron dos encuentros entre organizaciones. Por otra parte, sin haberlo previsto en un comienzo, gracias a una invitación de CLACSO/OXFAM para participar de la 9º Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales,⁹ se generaron encuentros presenciales con referentes de organizaciones mexicanas, a partir de los cuales se relevaron otros grupos. Tales intercambios se realizaron a través de diálogos y del ofrecimiento de un taller sobre artes, ciencias, poesía, (D)MT y territorialidades. Dicha experiencia permitió comprender y ampliar *in situ* cuestiones indagadas de modo virtual.

⁹ Conferencia que llevó como título: *Tramas de las desigualdades en América Latina y el Caribe. Saberes, luchas y transformaciones*, y se realizó entre el 7 y el 10 de junio en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Como resultados, sintéticamente, entre el 21 de diciembre del 2021 y el 30 de mayo del 2022 se lograron relevar 44 organizaciones, movimientos y/u organismos públicos de modo virtual y, en el mes de abril, se concretaron dos encuentros virtuales entre 10 de estas organizaciones que tuvieron posibilidades de asistir. A partir del recorrido presencial realizado en junio se relevaron 12 organizaciones más, a partir de lo cual se sumaron apreciaciones que se sintetizan en la última parte de este escrito. Cuantitativa y cualitativamente los hallazgos superaron ampliamente las expectativas iniciales y dieron lugar a continuidades del proyecto no previstas en un comienzo. A modo de ejemplo de la sistematización realizada, se comparten imágenes de la matriz de datos y las dos primeras páginas de la ficha de la Coordinadora Agua para Todxs de México.¹⁰

Imagen 1. Matriz de datos

Alcance	Nombre, Datos de Contacto	¿Qué clase de experiencia es? ¿Cómo y cuándo surge? ¿Qué características y objetivos tienen? ¿Qué actividades realizan en relación con la justicia ambiental y/o climática?	¿Qué lograron realizar en tiempos de pandemia en relación con política y/o esfera pública?
Perú	Plataforma Nacional de Afectados y Afectadas por Metales Tóxicos https://www.facebook.com/pjofda.php?id=100066508746874	¿Qué clase de experiencia es? Articulación territorial en defensa del derecho a la salud ¿Cómo y cuándo surge? Impulsada por mujeres peruanas en 2017 ¿Qué características y objetivos tienen? La plataforma representa a personas afectadas de doce regiones de Perú y cuenta con el apoyo de organizaciones sociales y de derechos humanos, que ayudan a capacitar, sustentar, visibilizar y articular en busca de soluciones al grave problema de salud de millones de pobladores de Perú expuestos y contaminados con metales pesados como expresan los análisis realizados en 2018 en más de 2000 niños de entre 0 y 11 años. En el Informe de la defensa del pueblo de Perú (dic 2021) se expresa que "La exposición a estos metales pesados y otras sustancias químicas, por el potencial daño que podrá generar en la salud, es considerada como un problema de salud pública, más aun cuando el Ministerio de Salud ha identificado que más del 30% de la población nacional se encuentra en esta situación al año 2020, y que más del 80% de la población expuesta estuvo conformada por niños/as entre 0 y 11 años, al año 2018" ¿Qué actividades realizan en relación con la justicia ambiental y/o climática? Realizan dos encuentros nacionales, en 2017 y en 2020. Articulan con organizaciones sociales y de derechos humanos. Realizan testimonios de afectados, hacen capacitaciones en las comunidades. Participan del foro público en el colegio de médicos, organizan conversatorios. Realizan denuncias. Organizan marchas y huelgas. El 14 y 15 de marzo de 2022 se realizó el "I Congreso Nacional de la Plataforma Nacional de Afectados y Afectadas por Metales, Metaloides y otras Sustancias Químicas Tóxicas" en Lima.	¿Qué lograron realizar en tiempos de pandemia en relación con política y/o esfera pública? En el 2020 crearon la multisectorial con participación del público El 22 de diciembre de 2021 el DS Nº 037-2021-MINAM, aprobó el Plan Especial Multisectorial para la atención integral de afectados y afectadas por Metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas tóxicas (PEM). El documento fue trabajado durante un año por una comisión multisectorial liderada por el Ministerio del Ambiente y con participación de la Plataforma Nacional de personas afectadas por metales tóxicos.

Fuente: elaboración propia.

¹⁰ Tanto la matriz de datos, como las fichas de las organizaciones, incluidas en informes parciales de investigación, conforman una base de datos de más de 200 páginas que quedará como insumo para futuras publicaciones.

- Creación y/o fortalecimiento de redes de justicia ambiental
- Experiencias comunicacionales, de producción artística y comunitaria.
- Redes de trabajo feministas o con énfasis en la equidad de género(s)
- Movimientos que vinculan justicia ambiental y salud
- Foros de abordaje de problemáticas de justicia ambiental
- Organizaciones que abordan específicamente una o más problemáticas
- Comunidades indígenas y/u organizaciones que trabajan en favor de derechos ambientales y territoriales de pueblos originarios.

Estos ejes se fueron configurando durante el relevamiento y responden a la necesidad de dar cuenta de estrategias y formas a través de las cuales organizaciones y movimientos sociales disputan sentidos y prácticas buscando incidir en políticas y/o esferas públicas en favor de la justicia ambiental, de alcance local, nacional e internacional. Cabe aclarar que, algunas experiencias se vinculan con dos o más de estos criterios.

En los encuentros entre organizaciones se propuso un intercambio en torno a tres ejes: 1) los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de la Agenda 2030 de la ONU, el Acuerdo Escazú y estrategias para la vinculación y fortalecimiento de organizaciones y movimientos. Allí participaron: la Coordinadora Nacional Agua para Todxs Agua para la Vida (México); el Movimiento por el Agua y los Territorios (MAT) de Chile; la Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; la Asamblea Nacional Ambiental de República Dominicana; el Movimiento por la Salud de los pueblos; el Parlamento Xinka (Guatemala); Radio temblor (COVEC-Colectivo Voces Ecológicas); el Observatorio de ecología política (Venezuela); la Campaña Plurinacional por el agua (Argentina); y la Unión de

Agua Potable Rural de la cuenca del Río Petorca (Chile). Otras organizaciones manifestaron la imposibilidad de participar en esas fechas y propusieron fechas posteriores, incluso más allá del proyecto de investigación, lo que aportó a su continuidad. En los intercambios se presentaron situaciones de vulneración de derechos, se compartieron desafíos y logros, se presentaron apreciaciones y críticas sobre los ODS de la Agenda 2030 de la ONU y el Acuerdo Escazú, sobre el cual, algunas organizaciones manifestaron desconfianza, y otras compartieron cómo están trabajando para su aplicación en favor de defensorxs ambientales. Tal fue el caso de lo acontecido con un integrante del Parlamento Xinka, quien relató una experiencia que se llevó a la Comisión Internacional de Derechos Humanos, junto con otros casos de denuncia por persecución en la región del Caribe.

Acerca del enfoque epistemológico

(Des)montaje transdisciplinar, despatriarcalización y descolonialidad

Como fue señalado, el marco epistemológico de este trabajo sigue la lógica de una propuesta considerada como (Des) montaje transdisciplinar –en adelante (D)MT–. La misma supone un espiral de conocimientos planteado a partir de la puesta en tensión y diálogo de aportes disciplinares del campo de las artes y las ciencias, y aportes no disciplinados e indisciplinados de personas, colectivos y movimientos sociales que trabajan en favor del cuidado y producción de BC ambientales y culturales de los cuales dependen la salud y la vida humana y no humana (Cotaimich, 2021b). En lo atinente a los aportes disciplinares, incluye, por ejemplo, relecturas de la Escuela de Frankfurt, los Estudios culturales y los Estudios de la *performance*. A estos se suman aportes devenidos de giros epistemológicos de corte

lingüístico, posestructuralista, performativo, decolonial, estético y eco-territorial. De allí se retoman: (a) el lugar otorgado al lenguaje en relación con narrativas cotidianas, en este caso, vinculadas con la justicia ambiental y/o climática y con el cuidado de BC; (b) el carácter performativo de discursos (plasmados en diferentes soportes y medios) configurados por organizaciones, movimientos sociales, así como por entidades estatales, y empresas de alcance local y nacional, así como organismos y empresas de alcance inter y/o transnacional; (c) lecturas posestructuralistas en torno al biopoder y la biopolítica, a partir de la cuales se propone resignificar la noción de políticas públicas; (d) aportes decoloniales (e) aportes eco-feministas; y (f) relaciones epistemológicas científicas y/o artísticas en relación con saberes y abordajes de problemáticas vinculadas con la justicia ambiental de organizaciones y movimientos con participación activa de personas que trabajan en el campo de las ciencias y las artes. En lo que respecta a los aportes no disciplinares e (in) disciplinados, se retoman cuestiones críticas y propositivas devenidas de la potencia que impulsa a personas y colectivos sociales a buscar formas de equidad y justicia ambiental, luego de sufrir la vulneración de derechos por parte de sectores hegemónicos de carácter empresarial y estatal que generan angustia, miedo, dolor y malestar y enfermedad.

Un (D)MT supone dos instancias dadas por: (a) una aproximación socio-histórica y político-cultural en torno a un recorte de realidad específico, a través de la indagación y recopilación-construcción de datos, atendiendo a cuestiones instituidas en producciones discursivas (textuales, visuales, audiovisuales y transmediales) abordadas en términos de montaje, prestando atención a configuraciones espacio-temporo-corporales y objetuales que se plantean como objeto de (D)MT (por ejemplo, la COP 26, una audiencia pública, una asamblea ambiental, una marcha, un programa de radio o TV, el discurso oficial de un funcionario público, etc.);¹¹ y (b) producción de montajes

¹¹ La categoría de *montaje* es central para los campos de las artes, la comunicación y la tecnología. Puede definirse como construcción discursiva, emergente de la

de carácter instituyente. A continuación, se adjuntan dos montajes visuales realizados sobre conflictos socio-ambientales de las sierras chicas de Córdoba, Argentina y propuestas decoloniales en relación con cartografías de Latinoamérica, El Caribe y otras regiones del planeta, considerando el lugar de las universidades públicas.

Imagen 3. Montajes del ELAPPSS sobre problemáticas socio-ambientales



Fuente: Cotaimich, 2016.

combinatoria de aspectos simbólicos y materiales devenidos y constituyentes de tramas semióticas de carácter performativo. Poética y políticamente supone un recorte de realidad configurado por aspectos instituidos e instituyentes que cobran forma textual, escénica, visual, audio-visuales, y/o transmedial. En un (D)MT se vuelve objeto de un proceso dialéctico, dialógico y transformador.

Como parte de la primera instancia de (D)MT se analizó la impronta hegemónica de narrativas distópicas, expandidas y fortalecidas con la pandemia, que contribuyeron a sostener un régimen de visibilidad y naturalización de graves hechos de injusticia ambiental, cuestión que podríamos sumar a los mecanismos de captura del Estado. Este régimen de invisibilización alcanza realidades alternativas que no están al servicio del capital, así como la naturalización de mecanismos de captura estatal. En el trabajo realizado se encontraron múltiples montajes hegemónicos susceptibles de ser abordados en términos de montaje, considerando aspectos poéticos, políticos, cognitivos, psico-sociales y emocionales implicados en la construcción, consumo, y (re)producción cultural hegemónica. En párrafos posteriores veremos como ejemplo montajes audiovisuales críticos que realizan algunas organizaciones ante discursos y escenas políticas nacionales y de organismos internacionales que identifican como “máscaras verdes”. Estas cuestiones hacen al papel que juegan los montajes visuales, audio-visuales y transmediales en la configuración de estrategias dominantes a nivel político y comunicacional, configurando poderosa y performativamente conocimientos, creencias y emociones, por cierto, no de modo unidireccional, pero sí con una pregnancia que se propaga intensamente, sobre todo en el terreno virtual. Otra cuestión que se encuentra en la base de la propuesta de (D)MT es la consideración de discontinuidades, dislocaciones e interrupciones ante *ilusiones continuistas*, en un sentido afín al que señala Didi-Huberman cuando, en diálogo con Benjamin, se ocupa de la ruptura de ilusión escénica teatral que produce B. Brecht. A partir de allí propone un trabajo visual y narrativo de rastreo, selección y combinatoria que considera como montaje de citas (Didi-Huberman, 2008).

Más cerca en el espacio-tiempo, y con la necesidad de profundizar en contribuciones a la despatriarcalización y descolonización de las ciencias, desde el sur de los sures y en diálogo con compañeras latinoamericanas feministas y ecofeministas, se considera al (D) MT como contribución a una “[...] comunidad epistémica heterogénea, plural y multisituada, abocada a develar agravios, a denunciar

violencias e injusticias y, al mismo tiempo, a generar explicaciones propias sobre las experiencias que son motivo de su interés teórico político” (Ruiz Trejo, 2020, p. 15). En esta línea, se propone el (D)MT para el fortalecimiento de epistemologías del sur propuestas por mujeres del Abya Yala, que son excluidas del sistema global de conocimiento, responsable también de diversas formas de injusticia ambiental. Al respecto Ruiz Trejo señala:

Los trabajos de mujeres y feministas en Chiapas, Centroamérica y el Caribe, apenas han sido referenciados en el sistema global de producción de conocimiento [...] no vivieron la consolidación y el afianzamiento que han tenido en espacios como el anglosajón y el francófono. Estos eventos incluyen el genocidio en Guatemala, la persecución política de líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes [...]; las desapariciones, torturas y asesinatos masivos en los gobiernos de facto de Nicaragua y El Salvador, la guerra de baja intensidad y las políticas contrainsurgentes en Chiapas, las amenazas y violencias mortales a protectoras del “cuerpo-territorio”; los efectos del neoliberalismo: como la migración forzada, la economía del cuidado, el turismo, los conflictos ambientales y la deuda, además de procesos neocoloniales en el Caribe (2020, p. 25).

Lo señalado forma parte de una epistemología decolonial que pone énfasis, como lo hace Diana Tzul Tzul, en la relevancia del papel de las mujeres indígenas, quienes ponen “[...] la vida en el centro del análisis político”, y en “las formas de gestionar y reproducir la vida cotidiana” (2015, p. 98). Esto les permite ampliar la mirada hacia sus propias historias, luchas y estrategias que hacen al modo de ver, hacer, nombrar, producir y organizar lo común, mientras cuestionan “[...] aquellas interpretaciones que dicen que las mujeres indígenas son únicamente víctimas y que sus acciones de luchas son pre-políticas”. En ese sentido Tzul Tzul agrega que:

[...] para acercarse a las políticas indígenas es preciso hacerlo desde la reproducción. Nosotras dentro de los pueblos indígenas sabemos,

como experiencia concreta, que nuestra existencia y lucha contra el capitalismo ha sido construida desde lo común. Vivimos porque organizamos un sistema de gobierno comunal para gestionar, regular y gobernar el agua, la tierra y el bosque. [...] el cuidado no tiene que ser a costa de la salud de las mujeres. También tenemos que producir maneras en las que participemos plenamente no sólo en el uso de las tierras comunales, sino también en el proceso de la producción de la decisión sobre lo colectivo. Porque ahí se juega la permanencia de nuestra existencia a largo plazo [...] Las mujeres indígenas tuvimos que nombrar el mundo, las relaciones y los objetos en el castellano masculino que se pretende universal, siempre sintiéndonos incómodas porque muchas veces nuestras luchas contra los embates no las sentimos contenidas ni en los lenguajes ni en los actos más conocidos; esto no significó que olvidáramos la cuestión fundamental de nombrarnos como queríamos (2015, p. 98).

Estas apreciaciones contribuyen al (Des)montaje transdisciplinar de política/s pública/s en relación con la justicia ambiental que muchas veces, aún desde posiciones críticas, invisibilizan procesos de opresión patriarcal sobre la madre tierra y sobre el cuerpo de las mujeres, en tanto objeto central de disputa en aras de la reproducción del capitalismo.

Relevamiento y sistematización de experiencias que inciden en políticas y/o esferas públicas en favor de la justicia ambiental

Los datos relevados y sistematizados nos llevaron a revisar y resignificar un abordaje realizado en torno a la historia, características, dimensiones y estrategias de organizaciones, redes y movimientos socio-ambientales (Cotaimich, 2021b). Resulta pertinente retomar y resignificar parte de ese abordaje, comenzando con una diferenciación que propone M. Svampa, retomando Martínez Allier entre

“[...] tres corrientes del ecologismo: el culto de la vida silvestre, el credo ecoeficientista y el movimiento de justicia ambiental” (Martínez Allier en Svampa, 2008, p.5). Estas tres corrientes se caracterizarían, respectivamente por: (a) el culto a la preservación de la naturaleza y la vida (en oposición al desarrollo económico); (b) el sostenimiento de credos *eco* basados en el uso eficiente de recursos, suponiendo control de la contaminación y promoción de acciones socialmente responsables por parte de estados y empresas; (c) organizaciones y redes de justicia ambiental o ecología popular emergentes de situaciones de conflicto devenidas del modelo extractivo-exportador, en el marco de una división internacional del trabajo que perjudica, sobre todo, a las poblaciones más vulnerabilizadas. A las mismas se agregan comunidades y movimientos indígenas, y organizaciones que se identifican como feministas o eco-feministas, algunas de las cuales proponen una perspectiva interseccional.

Justicia ambiental entre ONG y asambleas de base, comunidades y redes

En relación con la historia de las organizaciones socio-ambientales en Latinoamérica y el Caribe, resulta pertinente retomar a Gutiérrez e Isuani, quienes plantean que, en casos como Argentina, se inicia en los años 80 y, con la consolidación del Neoliberalismo en los años 90 prosigue con el surgimiento y protagonismo de múltiples ONG que dependen en gran parte de la cooperación internacional y se hacen cargo de funciones sociales que los Estados nacionales dejaban de lado. En relación con esto, cabe recordar lo planteado por Basile respecto del papel que tiene en la región “la economía política de la industria de la ayuda internacional” que, al servicio del desarrollo constituye un “régimen internacional de cooperación” que:

[...] aunque tuvo una caída significativa por la crisis de la economía global, administra y captura flujos de financiamiento de las sociedades centrales (a través de “donantes” del filantropocapitalismo de las

empresas multinacionales o de donantes de la ciudadanía del Norte); o bien fondos públicos de la geopolítica de las propias agencias de cooperación [...] La industria de la ayuda al desarrollo o la multinacional humanitaria (sin importar las siglas de tal o cual ONGN¹² en específico) a partir de estos financiamientos trabaja como un brazo ejecutor de la geopolítica del poder con otra cara y modales, utilizando prácticas de mercado a la hora de operacionalmente ocupar territorios, problemáticas y/o crisis porque saben que donde hay una crisis, hay fondos a capturar (Basile, 2018, p. 27).

Acordamos con Gutiérrez e Isuani respecto de una diferenciación general que plantean entre las características de las ONG y las de Asambleas o colectivos afines. Las primeras, cuentan con personería jurídica, estructura, autoridad definida y personal especializado rentado que aborda problemáticas que, en general, no afectan directamente a sus miembros; cuentan con fondos públicos o privados y contratan estudios especializados; se relacionan con el Estado institucionalmente, expresando demandas y participando, en ocasiones, en la formulación y ejecución de políticas públicas a demanda de gobiernos y/u organismos internacionales. También realizan campañas comunicacionales destinadas a instalar temas en la esfera pública que buscan promover determinadas prácticas sociales. Las segundas más bien se parecen a organizaciones de base, sustentadas en lazos de solidaridad y cooperación, y en la horizontalidad para la toma de decisiones; suponen un trabajo voluntario y el uso de estrategias que contribuyen a poner en agenda pública sus demandas para que el Estado se haga responsable (por ejemplo, marchas, protestas en la vía pública y en redes sociales, festivales y otras actividades comunitarias, etc.). Esta diferenciación no es tajante, ya que existen matices como los observados a partir del relevamiento realizado. Por ejemplo, existen movimientos, redes de justicia ambiental, coordinadoras, campañas, etc., en las cuales participan ONG,

¹² Con la sigla ONGN Basile alude a las Organizaciones no gubernamentales del Norte.

asambleas, colectivos sociales vinculados con instituciones públicas (como universidades) y comunidades campesinas y originarias. Por otra parte, en países como México existen Consejos de gobierno autónomo indígena que se ocupan de abordar problemáticas.

Volviendo al proceso histórico que da lugar a experiencias como las estudiadas, resulta relevante señalar que, al iniciar el siglo XXI, y con la merma de apoyos internacionales, las ONG de carácter ambiental perdieron protagonismo, al tiempo que surgieron organizaciones sociales de poblaciones que padecían vulneraciones de sus derechos. Ello en un contexto político económico signado por vertiginosos desarrollos tecnológicos orientados hacia el toyotismo, la globalización y la transnacionalización de la producción y el consumo basados en procesos extractivistas que supone la contaminación/destrucción de BC. En casos como Argentina, este proceso cobró fuerza a partir de la creación de la *Asamblea por el No a la mina de Esquel*, creada en el año 2002, y continúa hasta nuestros días, con múltiples organizaciones que aún siguen surgiendo, a medida que avanzan la contaminación, y el extractivismo/destrucción de BC.

En la investigación realizada se comprobó que este proceso, en parte, y con sus particularidades, se replica a lo largo de Latinoamérica y El Caribe y se vio intensificado en tiempos de pandemia. También se comprobó que las comunidades campesinas y originarias conforman los sectores más vulnerados ante el avasallamiento y la desposesión capitalista. Y, dentro de ellas, como vienen señalando feminismos comunitarios, indígenas y afrodescendientes, son las mujeres e infancias las que padecen las peores inequidades.

Inteligencia colectiva, creatividad política y poder constituyente

Como fue señalado, el proyecto realizado buscó, ante la expansión masiva de narrativas distópicas intensificadas con la pandemia, contribuir a visibilizar y potenciar experiencias que inciden en políticas y/o esferas públicas en favor de la justicia ambiental. En este camino,

se observó cómo el aislamiento social llevó a la necesidad de desplegar formas de creatividad en materia digital que derivaron en incidencias en esferas públicas, no sólo de alcance local, sino también nacional e internacional, desarrollando estrategias de cuidados y de producción de territorios comunes más allá de las fronteras estatales. Ejemplos de ellos son el *Foro Social Pan amazónico*¹³ o el trabajo de la *Plataforma somos una América Abya Yala*.¹⁴

En ese mismo marco, se sostiene la necesidad de abordar no sólo conflictos, sino también logros e incidencias. En relación con los primeros, existe una amplia gama de investigaciones científicas –incluso con organizaciones sociales– que se ocupan de problemáticas de injusticia ambiental y climática a lo largo de la región, pero son menos las que ponen el foco en incidencias y logros que, ante un panorama que se presenta por momentos desolador, es preciso visibilizar y potenciar para contrarrestar el desánimo derivado de avasallamientos profundizados con la pandemia. Por ello se planteó la necesidad de realizar una investiga(c)ción que focalice en potencias más que en carencias, en las fronteras entre las artes, las ciencias y el activismo. Esto sin asumir una posición ingenua ni idealista, sino buscando, ante la distopía reinante, fortalecer formas de organización y re-existencia que *están siendo*. Prácticas políticas que, como señala Mauricio Berger, condensan una creatividad y una inteligencia colectiva de:

[...] autoorganización y cooperación entre luchas, y de la posibilidad de crítica al sistema político, a sus instituciones estatales y a las corporaciones del mercado que promueven y consolidan la desposesión [...] no se trata de pensar la creatividad en relación a novedosas formas de acción política respecto a otras tradicionales o viejas prácticas, sino en relación, principalmente, a la fuerza destituyente de lo instituido a nivel del Estado y del mercado y su avance en contra de los derechos. El sentido de la creatividad aquí tiene el carácter

¹³ Cuyo sitio web es <https://www.forosocialpanamazonico.com>

¹⁴ Cuyo sitio web es <http://somosunaamerica.org/>

distintivo de lo experimental y del poder constituyente que ponen en juego las luchas por derechos y la justicia ambiental (2013).

A continuación, se hará referencia a las características de organizaciones y movimientos socio-ambientales que hacen a este despliegue creativo, pilar de su poder constituyente.

Características generales de organizaciones y movimientos socioambientales relevados

El trabajo realizado permitió ampliar y resignificar una sistematización anterior sobre características y estrategias de organizaciones y/o movimientos socio-ambientales realizada a partir de aportes de autores como M. Svampa y R. Zibechi (en Cotaimich 2021b), focalizando en la incidencia en políticas y/o esferas públicas en favor de la justicia ambiental, en tiempos de pandemia. Tal resignificación derivó en la siguiente caracterización:

- Horizontalidad y territorialidad en la creación y fortalecimiento de lazos sociales
- Relación entre motivos implícitos y explícitos que llevan a integrar una organización o movimiento (Ej: historias individuales y colectivas, acontecimientos ambientales, etc.)
- Dinámica política interna y externa ponderando voces y miradas de afectados/as¹⁵
- Diverso grado de sistematicidad en la planificación

¹⁵ Dinámica signada por la delimitación de objetivos, acuerdos de trabajo, tensiones, conflictos, diálogos, dichos, no dichos, modos de concebir el cuerpo, acciones en la escena político- social y cultural, entre otros.

- Participación solidaria y cooperativa en instancias, aun sin contar con recursos económicos¹⁶
- Búsqueda de visibilización de situaciones, luchas y denuncias
- Performatividades y ritualidades en los modos de hacer/se, mirar/se y decir/se singulares y colectivos (ej: asambleas, acciones directas, festivales)
- Articulaciones con sectores que fortalecen su trabajo (Ej: universidades, sindicatos, redes u organismos internacionales, entre otros).
- Promoción de transformaciones en la vida cotidiana
- Leyes y regulaciones informales (prohibidos y permitidos, implícitos y explícitos)
- Conformación de redes de alcance local, nacional y transnacional
- Abordaje de obstáculos, potencialidades, logros y desafíos colectivos, con aportes conceptuales, jurídicos y técnicos de profesionales, universitarios/as/es, artistas, etc.
- Tensiones entre instituidos e instituyentes, lo político y la política
- Participación, creatividad política y producción biopolítica (in) material
- Trabajo instituyente en torno a formas dominantes y gubernamentalizadas de (in)justicia

¹⁶ Gran parte de las organizaciones relevadas no tienen personería jurídica y basan su trabajo en prácticas no rentadas (más bien destinan fondos para el sostén colectivo). En general no cuentan con capacidad financiera para contratar estudios especializados, y recurren, eventualmente y con cierta desconfianza a canales institucionales para ello.

- Tendencia a la autonomía y la autodeterminación ante la desconfianza respecto de instancias estatales, partidarias y sindicales
- Participación y producción política en asambleas, debates, discusiones, foros, etc.
- Diversidad en alcance de conflictos en los cuales participan diversos sectores
- Referencia y valoración espiritual (sobre todo en relación con organizaciones indígenas)
- Producción (in)material de BC y/o mundos-políticas de vida.
- Estrategias comunicacionales orientadas a instalar necesidades y luchas en la esfera pública haciendo uso de medios de comunicación y redes sociales
- Lazos y participación en redes de trabajo
- Desarrollo de estrategias en el ámbito judicial (por ej.: amparos y denuncias)
- Estrategias educativas diversificadas
- Medios socio-culturales de interpretación y comunicación (MIC según Fraser) que suponen montajes textuales, visuales y audiovisuales

A partir del trabajo realizado, se considera importante seguir repensando cada uno de estos puntos desde una perspectiva interseccional, de modo que permita incorporar preguntas y acciones en favor de mayor equidad. Se afirma esto teniendo en cuenta, por ejemplo, que la horizontalidad y territorialidad en la creación y fortalecimiento de lazos sociales, aunque sea enunciada públicamente, en algunas de las experiencias relevadas se observan liderazgos carismáticos de una o más personas, en general varones, ante quienes se plantean debates en favor de mayor equidad en la circulación de la palabra

y la toma de decisiones, en consonancia con cuidados de cuerpos y territorios. Como señala Maristella Svampa, la “cultura del cuidado” que sostienen las mujeres se basa en un “ethos procomunal” desde donde se conciben las relaciones sociales sin esencialismos, considerando las necesidades, no tanto como carencia, como aludiendo a cuidados vitales basados en la “reciprocidad, la cooperación y la complementariedad” (Svampa, 2014, p. 131). En esta línea, en tanto mujer indígena del pueblo Xinka, Lorena Cabnal señala:

[...] las mujeres xinkas hemos iniciado un proceso histórico de defensa de nuestro territorio cuerpo, por eso nos pronunciamos públicamente y ante nuestras autoridades indígenas para la erradicación de la violencia contra las mujeres, y unido a ello hemos gestado la lucha de defensa territorial en la montaña contra las 31 licencias de exploración y explotación de minería de metales, porque comprendemos la armonización que existe entre cada una de estas energías para promovernos la vida con dignidad, y porque toda forma de explotación de los bienes naturales es una forma de violencia contra la tierra y contra las mujeres y hombres que convivimos con ella. [...] en la medida que nos oigamos, nos reconozcamos en la diferencia y repensemos cómo construir diálogos pensantes, sintientes, y respetuosos, podremos seguir juntando hilos desde donde estemos, toda vez que intencionalicemos nuestras acciones de manera coherente contra los patriarcados y contra las hegemonías que nos circundan en nuestro propio cuerpo, en la cama, la comunidad, la calle, la ciudad y en el mundo. Esta acción no solo compete a las mujeres, invita a los hombres, los compañeros, los hermanos indígenas, los occidentales y a la cooperación solidaria para reflexionar, acerca de las aportaciones que hacen en las luchas sociales y de los pueblos (2010, pp. 24-25).

Es así que, desde una mirada interseccional, se plantean aportes sustanciales a la dinámica equitativa de las organizaciones, lo cual incide performativamente en las subjetividades.

Política/s pública/s y resignificación de la noción de “captura del Estado”

La noción de “política/s pública/s” retomada en este trabajo deviene de un rastreo histórico y conceptual en torno a la categoría de política pública, y del montaje de aportes de autores como Cornelius Castoriadis –en torno a la dialéctica de los procesos de institucionalización–; Michel Foucault –en relación con la biopolítica y el biopoder–; y Mauricio Berger, –en torno a las biopolíticas de lo común– (en Cotaimich 2021b). De allí, que, específicamente en torno a la justicia ambiental, emerge la consideración de las política/s pública/s, en tanto arena de tensiones entre lo biopolítico gubernamentalizado, y las biopolíticas de lo común, tensión cuya comprensión se enriqueció y amplió con esta investigación, en primer lugar, observando cómo lo biopolítico gubernamentalizado constituye un terreno apto para y configurado por mecanismos de captura del estado (Cañete Alonso, 2018); y, en segundo término, especificando dentro de las biopolíticas de lo común estrategias de desmontaje y/o resistencia ante concretos mecanismos de captura estatal.

A continuación, se comparten ejemplos de tensiones entre mecanismos de captura del estado y estrategias colectivas halladas para enfrentarlos. El primero de ellos es la corrupción de gobiernos de diverso alcance y hace, por ejemplo, a la falta de transparencia en contratos con empresas nacionales y transnacionales, sin el debido proceso (por ejemplo, sin estudios de impacto ambiental ni licencia social). Esto fue cuestionado, entre otros, por el Movimiento por el Agua y los Territorios de Chile, y por referentes de la Campaña Agua para todxs, de México, que vienen planteando denuncias y propuestas concretas para contrarrestar múltiples situaciones de corrupción.¹⁷ Otro mecanismo hallado es el control

¹⁷ Cuyos sitios web son, respectivamente: <https://www.facebook.com/aguayterritorios/> y <https://aguaparatodos.org.mx/quienes-somos/>

de medios de comunicación, ante el cual se plantea la conformación de medios alternativos como: Radio Temblor (del Colectivo de Voces Ecológicas); la agencia de noticias Prensa Comunitaria Kilómetro 169 de Guatemala;¹⁸ y la Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (Clacpi), que reúne productoras y medios de varios países.¹⁹ También se encontraron ejemplos de control de ámbitos de producción del conocimiento, en algunos casos, acompañado del uso de la fuerza policial, ante los cuales se plantean denuncias públicas e instancias judiciales que se procuran expandir más allá del alcance local.²⁰ Además, se registraron alusiones a procedimientos legislativos extraordinarios sin participación ciudadana. Tal es el caso de lo acontecido en el proceso de aprobación de la Ley de Zonificación Minera en Chubut por parte de la legislatura de la provincia a fines del 2021, hecho que desató una movilización social que derivó en la derogación de dicha ley y en una nueva iniciativa popular para la prohibición de la megaminería.²¹

¹⁸ Cuyos sitios web son, respectivamente: <https://www.radiotemblor.org/>; <https://www.prensacomunitaria.org/>

¹⁹ En el año 2020 coordinaron la realización de la “Campaña indígena para la prevención del Covid-19 en México, Guatemala, Perú y Bolivia” empleando *spots* audiovisuales, cápsulas radiales, podcasts y piezas gráficas. Además, desde 1985, realizan un Festival Internacional de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas que en 2022 cumplió su 14° edición. Su sitio web es <https://clacpi.org/>

²⁰ Ejemplo de ellos son: a) el Colectivo Agrario Abya Yala de acción e investigación ante conflictos territoriales de Colombia, cuyo sitio web es <https://www.colectivoagrarioabyayala.org/>; b) la Plataforma Abya Yala, que vincula personas, colectivos y organizaciones sociales, cuyo sitio web es: <http://somosunaamerica.org>; y c) la organización 20 Pueblos Unidos de la Región Choluteca y de los Volcanes, la cual, en el año 2021, tomó pacíficamente una planta embotelladora de una empresa transnacional que extraía agua secando pozos y ameyales a su alrededor y fundó *Altepelmecalli, la Casa de los pueblos*, donde organizaron, entre otras actividades, un “Encuentro Internacional de Científicos por la Vida”. En febrero de 2022 la organización sufrió un desalojo por parte de fuerzas policiales. En relación con este proceso cabe consultar dos artículos publicados en el sitio web de Radio Zapatista: “Sobre las ruinas de Bonafont se construye ‘Altepelmecarri’ La casa de los Pueblos” y “Solidaridad con Altepelmecalli, Casa de los Pueblos y llamado al boicot a Bonafont”.

²¹ Para consultar información al respecto se sugiera visitar el sitio <https://leymineria-chubut.com.ar>

Además, se encontraron casos de control de debates públicos, que algunas organizaciones más bien consideran como control de la participación de organizaciones sociales en espacios de decisión pública, ya sea explícito por la prohibición del acceso, o implícito por formas de participación no vinculante. Esta última fue una de las cuestiones que más se remarcaron en los encuentros virtuales realizados. En relación con esto, diferentes colectivos aluden a un maquillaje, máscara, y/o cosmética verde, remitiendo a modos cómo, tanto organismos gubernamentales como internacionales promueven –y controlan– la participación pública. En esta línea se relevaron cápsulas audiovisuales de organizaciones que integran la Plataforma Latinoamericana y del Caribe por la Justicia Climática, publicadas para “[...] desenmascarar las falsas soluciones que desde la economía verde se impulsan en nuestros países, afectando gravemente a nuestros territorios y profundizando la crisis planetaria”.²² Estas apreciaciones se extendieron también a las COP sobre CC, que algunxs identifican como parte del capitalismo verde y/o sustentable. A partir de allí cabe pensar en una captura epistémica, escénica y performativa que se traduce en discursos y *performances* políticas hegemónicas, que podrían (des) montarse transdisciplinariamente.

²² Cuestión planteada en su sitio de la red Facebook <https://www.facebook.com/JusticiaClimaticaLA/>, donde también se remite a una Declaración ante la Semana Regional del Clima en República Dominicana” publicada en mayo del 2021, que plantea: “Una vez más, estas nuevas cumbres climáticas internacionales, que simulan una ilusoria participación, resultan ser espacios para defender intereses de empresas y el *statu quo* de los países industrializados del Norte, para hacer más negocios con los desastres climáticos [...] Las falsas soluciones y peligrosas respuestas mercantiles y tecnológicas que han nacido de estas cumbres climáticas, con un lenguaje engañoso, hiperespecializado e intencionalmente confuso para ocultar la verdad del problema y limitar el libre acceso a la información, buscan mantener el sistema dependiente de combustibles fósiles y, al mismo tiempo acaparar tierras, vulnerar derechos y hacer buenos negocios. Tretas como los mercados y compensaciones de Carbono, los MDL, monocultivos de árboles a gran escala, REDD+, BECCS y otras formas de geoingeniería, las Soluciones Basadas en la Naturaleza, y otras falacias como economías bajas en carbono, emisiones Cero-Neto, son parte central de la economía verde. Con ellas pretenden lavar la imagen de los culpables para que puedan seguir su espiral de lucro y de contaminación”. (<https://www.facebook.com/JusticiaClimaticaLA/posts/285271843302568>).

Aportes para resignificar y ampliar la noción de captura del Estado

A partir de lo presentado, esta investigación postula la necesidad de ampliar decolonial e interseccionalmente, la noción misma de captura del Estado, haciendo montaje entre: (a) voces y propuestas de organizaciones que pugnan por el reconocimiento de la historia colonial, patriarcal y capitalista en la configuración de los estados; (b) una lectura crítica sobre políticas de Ordenamiento Territorial (OT),²³ considerando su vinculación con estrategias como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA);²⁴ y (c) aportes de la Antropología del estado en torno a la emergencia del Estado como proyecto de normalización y regulación moral que vuelve obvias construcciones históricas, unificando lo múltiple, diverso y desigual en una comunidad ilusoria, y dando como resultado una gran ficción (Corrigan y Sayer en Cotaimich, 2021b). Se propone considerar esta ficción como montaje de montajes, cuyas prácticas pueden abordarse desde un (des) montaje transdisciplinar, en favor de las biopolíticas de lo común, que configuran organizaciones y movimientos sociales en confrontación con sectores que detentan la propiedad de medios de producción y subjetivación al servicio de la destrucción de lo vivo. Para ello es preciso seguir revisando nuestros modos de ver, conocer y (re) producir la realidad en campos como la política, las ciencias, las artes y la comunicación.

²³ El OT se vincula, histórica y políticamente con las Leyes de Castilla y las Leyes de Indias, que rigieron la organización y dominación de territorios colonizados por España. Con las independencias, y la construcción moderna de los Estado-nación, el OT devino parte central de la administración pública a lo largo del s. XX, cobrando forma jurídica entre fines de ese siglo y las primeras décadas del s XXI en las cuales se expandieron Leyes marco de Ordenamiento Territorial en diferentes estados de Latinoamérica y El Caribe (CEPAL).

²⁴ Cuyos datos se pueden precisar en su sitio web <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=122>; en incluso se pueden consultar en el audiovisual anónimo: "IIRSA, La Infraestructura de la Devastación" (realizadorxs anonimxs), publicado en la Videoteca Raymundo Gleyzer. <https://vimeo.com/243530573>. Ello teniendo presente que, gran parte de los conflictos ambientales del Cono Sur en algún momento se vincularon con esta "Iniciativa regional" que no contó con participación activa de poblaciones, sino con la negociación entre Estados y élites.

Adicionalmente, una dimensión que ha sido reiterada por las organizaciones en encuentros virtuales y observada en las instancias presenciales entre las organizaciones de México en relación con la *captura del estado* es lo que está sucediendo con el Narcotráfico y su relación con el Estado a nivel local, nacional y transnacional. El avance sustancial que el narcotráfico tuvo en tiempos de pandemia a lo largo y ancho del territorio en México, también es algo que se viene planeando a lo largo de la región, agudizándose en países como Colombia, Guatemala, Ecuador, e incluso en extremo sur, en países como Argentina. Como casos paradigmáticos se encuentran países como México²⁵ y Colombia, pero se trata de una situación que se extiende a toda la región, vinculándose con situaciones de extractivismo, explotación, trata de personas y persecución de defensorxs ambientales. En ese contexto que emerge y cobra relevancia el Acuerdo Escazú.

Acerca del acuerdo Escazú

En el marco de la investigación se trabajó con las organizaciones en relación a sus posicionamientos y/o percepciones sobre el Acuerdo Escazú, en tanto constituye un instrumento político internacional cuyo objetivo es:

[...] garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2018).

²⁵ Al respecto cabe retomar trabajos como los de Vázquez Valencia (2019) sobre Narcotráfico y captura del Estado.

Dicho acuerdo emerge en respuesta a un proceso de degradación, destrucción y daño intensificado a comunidades, colectivos y organizaciones que, por una necesidad vital plantean de modo urgente un freno a la destrucción masiva y en masa que llevó al planeta a un cambio climático sin precedentes para la historia de la Humanidad, fruto de la desconexión en potencia del cuidado y la relación intrínseca que nuestra salud y nuestra vida tienen con el resto de las especies. Esta desconexión está directamente ligada a diferentes dimensiones del capitalismo contemporáneo, entre las cuales se destacan la cultural, cognitiva, ambiental, territorial, emocional, digital y de la fe. En los encuentros, algunas organizaciones manifestaron no conocer en profundidad el Acuerdo Escazú, mientras otras compartieron experiencias en las cuales lo pusieron en juego, por ejemplo, en la protección de defensores/as ambientales. Tal es el caso del Parlamento Xinka, que sostiene un trabajo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) para lograr la protección de sus integrantes; o de Radio Temblor que remitió a experiencias afines de otras organizaciones. Algunas plantearon valoraciones positivas respecto del énfasis que el acuerdo pone en la participación pública, al tiempo que manifestaron ciertas dudas respecto del carácter no vinculante de gran parte de las instancias de participación social de alcance local, nacional y transnacional sobre las que se señaló emplean cierta cosmética verde y sustentable asociada a las lógicas hegemónicas, coloniales y patriarcales de considerar el ambiente. Además, consideran que estas situaciones agravan formas de injusticia ambiental y climática. En este sentido se remarcó críticamente el carácter testimonial que suelen tener sus participaciones en instancias como las Conferencias de las Naciones Unidas por el CC. En casi todos los casos esta crítica se extiende a los ODS de la Agenda 2030 y al Enfoque de Derechos general de la ONU.²⁶

²⁶ Enfoque que cabe recordar, deviene de la creación de la ONU e, históricamente, se remonta a los "Derechos del hombre y el ciudadano" de la Revolución Francesa, la cual, junto con la Revolución Industrial constituyeron pilares del capitalismo y la filosofía moderna, base de los procesos de independencia y conformación de los

Montajes en redes y participación de técnicos y profesionales

En relación con las experiencias comunicacionales y de producción audiovisual, comunitaria y/o artística relevadas, se observó una intensificación de formas de comunicación digital que retoman aportes científicos, artísticos y de estudios sobre ciencia, tecnología y producción transmedia. De este último campo reparamos en la propagabilidad de las narrativas entre distintos medios y formatos. Entendemos “propagabilidad” en términos de Jenkins, Ford y Green como “[...] potencial –tanto técnico, como cultural– del público a la hora de compartir contenido con sus propios propósitos” (Jenkins, Ford y Green, 2013, p. 25).

El relevamiento realizado se basó en información alojada en internet, en particular en páginas web y redes sociales, desde donde se construyen contenidos que luego cuentan con cierta cobertura mediática (en periódicos locales o internacionales en relación con sus logros y problemáticas); o son registradas en relevamientos, mapeos, bases de datos de organizaciones y movimientos sociales, etc. Esto remite a una militancia que sucede, no solo en los territorios físicos donde los cuerpos se encuentran, sino también en un territorio virtual, el cual, en el contexto de pandemia, se volvió clave para sostener, visibilizar y articular las luchas. Treré y Delarbre, en el libro *Activismo mediático híbrido*, desde la perspectiva de la ecología de medios, analizan la creciente relevancia de las plataformas digitales en una esfera pública que no descarta ni deja atrás a los medios tradicionales como la radio, la televisión y la prensa. Hablan más bien de un sistema híbrido en el que “el territorio virtual es parte

estados-nación en Latinoamérica, cuya historia se asienta, en parte, sobre el silenciamiento e invisibilización de procesos de dominación extractivista de parte de élites internacionales y burguesías nacionales responsables de múltiples formas de discriminación y avasallamiento territorial a poblaciones campesinas, indígenas y afro-descendientes. Extractivismo que, desde fines del siglo XX es la base de la hegemonía global y se ha extendido al terreno virtual.

[illegible]

Por otra parte, también adjuntamos un montaje que realizamos a los fines de dar cuenta de modo general de la creatividad que despliegan las organizaciones en la producción de montajes visuales que luego son socializados en redes.

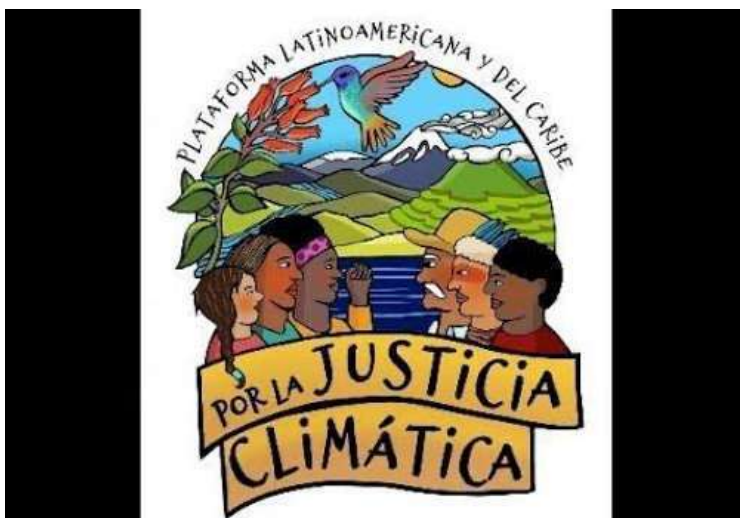
Imagen 5. Montaje de montajes publicados en internet por algunas de las experiencias relevadas²⁷



²⁷ Las imágenes que forman parte de este montaje corresponden a las siguientes organizaciones: Red Latinoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Sociales y Ambientales, Campaña plurinacional por la defensa del agua y la vida (Argentina); UNITIERRA-Oaxaca-México; Asamblea Social del agua de Puebla, México; Plataforma Latinoamericana y del Caribe por la Justicia Climática, y 20 Pueblos Unidos de la Región Choluteca y de los Volcanes (México). En algunos casos estos montajes y otros tantos recopilados durante la investigación, son flyers de convocatoria y corresponden a eventos (marchas, encuentros, junta de firmas) y publicaciones (Ej: libros, manuales, memorias) realizadas durante la pandemia en el marco de las experiencias

Otro ejemplo de este despliegue creativo en redes está dado por la creación de la Plataforma Latinoamericana y del Caribe por la Justicia Climática, cuyo video de lanzamiento compartimos a continuación, junto con dos videos que integran la Campaña: *Máscaras y Falsas Soluciones* integrada por píldoras audiovisuales de diferentes organizaciones.

*Video 1. Lanzamiento Plataforma Latinoamericana y del Caribe por la Justicia Climática*²⁸



relevadas. Otras son logotipos y slogans que utilizan las organizaciones en sus estrategias de comunicación.

²⁸ Extraído del sitio de YouTube: "Plataforma por la justicia climática" https://www.youtube.com/watch?v=_U8yJyqub2w

Videos 2 y 3. Campaña: Máscaras y Falsas Soluciones²⁹



Ante las situaciones de aislamiento, el activismo por la justicia ambiental se incrementó digitalmente, profundizando disputas en esferas públicas virtuales (en redes sociales como Facebook, Instagram y Twitter) y vinculadas con medios masivos de comunicación. Ejemplo de esto es lo acontecido en Chubut, Argentina con los mecanismos de captura del Estado vinculados con la aprobación de una Ley de Zonificación minera que el gobierno provincial promulgó a fines del año 2021, sin licencia social. la Asamblea de comunidades de Chubut logró colocar en agenda pública esta situación a través de acciones directas, y de un trabajo en redes sociales y medios de comunicación. Al respecto, se comparten dos notas periodísticas publicadas virtualmente por dos canales de televisión de alcance masivo: la TV Pública Argentina y C5N. El primer video remite a la represión policial acontecida ante el conflicto entre manifestantes y el gobierno provincial. Allí aluden a situaciones de captura del Estado. El segundo video remite a la derogación de la ley en disputa, logro de la puesta en agenda pública a nivel local y nacional de la problemática.

²⁹ Videos de la "Campaña: Máscaras y Falsas Soluciones" incluidos en el sitio de YouTube citado. Video 2: https://www.youtube.com/watch?v=_KMVdJPPhUg
Video 3: <https://www.youtube.com/watch?v=1M9eNbImMEQ&t=4s>

Videos 4 y 5. Conflicto y derogación de Ley de Megaminería. Chubut, 2021³⁰



Otros casos que constituyen ejemplos de formas de colocar en la esfera pública problemáticas vinculadas con la justicia ambiental están dados por la Asamblea por un Mar Libre de Petroleras que surge ante la extracción de petróleo frente a las costas de Mar del Plata, en Argentina; la resistencia (ya mencionada) de 20 Pueblos Unidos de la Región Choluteca y de los Volcanes a la extracción desmedida de agua potable por parte de empresas embotelladoras.

Estas tensiones en torno a política/s pública/s sobre justicia ambiental, se generan también en campos como los de las artes y las ciencias. Siguiendo a Maristella Svampa y Mirta Antonelli (2009) y a Ana María Vara (2012), cabe recordar que existen sectores ocupados en la generación y circulación de conocimientos dominantes que sostienen ideas sesgadas respecto de la ciencia, a la cual conciben como neutral y desinteresada. Desde allí propician que amplios sectores de las universidades utilicen recursos públicos en la generación de argumentos científicos que avalan y promueven la obtención de licencia social para actividades como la minería contaminante. Esto contribuye a incrementar riesgos para las comunidades que habitan los territorios que se pretenden explotar. Esto puede ser considerado como un mecanismo de captura estatal de corte “capitalista cognitivo” (Fumagalli, 2010) que propicia la generación de unos conocimientos y líneas de investigación

³⁰ Video 4: Protesta contra la megaminería y la represión en Chubut <https://www.youtube.com/watch?v=6gSBhJ7uwZw&t=327s>, Video 5: Chubut: la Legislatura aprobó la Derogación de la Ley de Megaminería. <https://www.youtube.com/watch?v=YQcMYLLyy6k>

en detrimento de otros. En palabras de Vara, “[...] el capital, el interés y el conocimiento suelen alinearse en busca de determinados resultados. Ahora bien, del lado de quienes eventualmente recibirán el impacto de los proyectos, suele no haber recursos económicos ni institucionales para generar conocimiento” (2012, p. 59). Es decir que muchas veces son los mismos interesados en aplicar ciertas tecnologías (como empresas dedicadas a la extracción no convencional de hidrocarburos) quienes producen el conocimiento sobre su implementación, e incluso sus propias evaluaciones de impacto ambiental sin tener en cuenta el conocimiento y las opiniones de las comunidades que allí habitan. Si bien esta clase de discursos y lógicas hegemonizan la producción científica universitaria, también se vienen incrementando propuestas que promueven conocimientos que nutren y potencian discursos contra-hegemónicos en favor de la justicia ambiental y climática, abordando aspectos invisibilizados, que no son investigados o cuyos resultados carecen de comunicación. Vara considera esto como parte de la “ciencia no-hecha”, la cual, citando a Friel, remite a “[...] las ausencias de conocimiento que podrían haber ayudado a un movimiento social a movilizar los recursos intelectuales necesarios para oponerse a una élite industrial o política” (Frickel et. al., 2010 en Vara, 2012, pp. 59-60). Esto lleva a prestar atención, como señala Antonelli, a las relaciones entre “comunidades del no”, sectores que resisten la megaminería en Argentina, en el marco de un ciclo de protestas ambientales extendido a lo largo de Latinoamérica en los últimos 30 años. La autora reflexiona sobre el lugar de académicxs críticxs y comunicadorxs sociales que integran estas comunidades, en un contexto de enunciación signado por la asimetría y desigualdad (Antonelli, 2009, p. 101). Estas reflexiones abren interrogantes respecto del lugar de la comunicación en la generación y circulación del conocimiento, y lleva a pensar en cómo las ideas sobre las ciencias y las artes –y sobre quienes las conforman–, se vinculan con las formas de construir y comunicar problemáticas, y acciones ¿Se generan en estos procesos diálogos de saberes, entre quiénes? ¿Qué temas, situaciones problemas, palabras y voces circulan y cuáles son silenciadas? ¿Por qué, para qué y quiénes destacan y silencian estas voces?

Por otra parte resulta imprescindible potenciar experiencias que ponen en juego aportes de cosmovisiones indígenas sistemáticamente invisibilizadas. Un ejemplo de ello está dado por la Organización Fraternal Negra Hondureña (Ofraneh) que tiene proyectada la creación de una universidad garífuna en un territorio recuperado de Vallecito, Honduras; o la Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (Clacpi), que articula distintos medios y productoras indígenas en instancias de formación, producción y difusión, principalmente audiovisual, “[...] para que sean las mismas comunidades indígenas quienes decidan qué y cómo comunicar, se presenten a sí mismas en sus propias imágenes y se encarguen de sistematizar un diálogo intercultural” (Clacpi, s/f). Esta coordinadora, en el año 2020, publica un libro dedicado a las relaciones entre comunicación indígena, comunicación afrodescendiente y derecho a la comunicación en Latinoamérica (Clacpi, PVIFS, alterNativa, Cesmeca-Unicach, Cooperativa Editorial Retos, CLACSO, 2020). En ese contexto se cita a Miriam Miranda, lidereza garífuna de la Ofraneh, quien plantea que “[...] la comunicación es uno de los temas más importantes, más sagrados, porque es el primer poder, ya no es el segundo, ni el tercero, ni el cuarto y puede llegar a definir el rumbo de todo un país, como pasa en Honduras” (Clacpi et al., 2020, p. 19). En las conclusiones del libro citado se señala:

Retomando todas estas miradas críticas a la colonización, a los Estados, al neoliberalismo y al despojo sistemático e histórico, podemos decir que hoy, para muchos pueblos en resistencia, la construcción de una comunicación indígena o propia es parte de la larga lucha por sus derechos como indígenas, como pueblos, como originarios, como mujeres, como jóvenes (Clacpi et al., 2020, p. 22).

Otro ejemplo de incidencia en políticas y/o esferas públicas relacionadas con la justicia ambiental lo protagonizan jóvenes del pueblo Purépecha que generaron TV Cherán,³¹ canal comunitario creado

³¹ Al respecto de TV Cherán, se sugiere visitar su canal de YouTube: <https://www.youtube.com/channel/UCg4PDmk-wXOKN7cCdPPnxwQ> y su sitio de Facebook: <https://>

para fortalecer el proceso de autogobierno del pueblo de Cherán, y “[...] combatir la desinformación, la marginación y la manipulación causada por los medios masivos de comunicación” (Clacpi et al., 2020, p. 23). Experiencias como esta, expandidas a formatos y medios digitales, dan cuenta de las potencialidades que tienen la cultura digital y las narrativas transmedia en los procesos de transformación social, producción y cuidado de BC. Esta cuestión abre interrogantes susceptibles de ser abordados en un proyecto que continúe el trabajo realizado: ¿Cuáles son las herramientas narrativas de organizaciones y comunidades –generadas desde sus conocimientos, corporidades y experiencias– que resultan más potenciales para incidir en políticas y/o esferas públicas transmedia en favor de la justicia ambiental? ¿Cómo expandir dichas herramientas hacia otras territorialidades, incluso más allá de Latinoamérica?

Para cerrar abriendo

A modo de cierre cabe señalar que, en general, se alcanzaron los objetivos planteados en el proyecto inicial (incluso se superaron) ya que no sólo se logró conocer, sistematizar y difundir (y con ello potenciar) experiencias de organizaciones, movimientos sociales y organismos públicos de Latinoamérica y el Caribe que vienen incidiendo en política y/o esferas públicas en favor de la justicia ambiental y climática en tiempos de pandemia, sino que, además, parte de las organizaciones relevadas plantearon dar continuidad a la tarea con encuentros y actividades conjuntas virtuales y presenciales, en la medida de lo posible. En las instancias vinculadas con esta continuidad consideramos importante profundizar en construcciones y estrategias de carácter decolonial e interseccional que vinculen organizaciones y movimientos con los campos de la salud, la educación, las artes, el trabajo y la comunicación.

Por otra parte, en relación con el segundo objetivo general, no sólo se lograron establecer relaciones entre las experiencias relevadas, el (D) MT y la estrategia de PTTTS, sino que también se profundizaron y precisaron aspectos relacionados con ambas propuestas buscando contribuir con el desmontaje de mecanismos de captura del Estado, y con aprendizajes conceptuales, políticos, poéticos y estratégicos, emergentes de las experiencias abordadas. Algunos de estos avances se están poniendo en juego en instancias de intercambio, socialización y formación de grado, extensión y posgrado. Finalmente, a modo de conclusión, para cerrar abriendo, se comparte un montaje de citas, que combina palabras de la Declaración de la Plataforma Latinoamericana y del Caribe por la Justicia Climática, citada anteriormente, y palabras nuestras.³²

Cuadro 1. Montaje poético y político de citas

Las cumbres del clima son cumbres de negocios [...] Llamamos a las organizaciones y movimientos sociales a: Condenar la dirección emprendida por las negociaciones de Naciones Unidas sobre el clima [...] cada vez más controladas por las corporaciones y el sistema financiero, que reproducen relaciones coloniales y constriñen cada vez más los procesos de participación para los pueblos
[Condenar y desmontar estados capturados y poderes maquillados de color dolor]

Recuperar el multilateralismo que defienda los intereses de los pueblos del mundo y no los del capital [...], [y así evitar que nos succionen nuestra potencia vital]

Rechazar [...] falsas soluciones y desenmascarar las cínicas propuestas que pretenden pintar la cara de verde a las corporaciones, bancos y países que provocan la muerte
[rechazar también eufemismos y falacias que encandilan la mirada, quitar telones, velos y montar anhelos]

³² Hemos planteado ejercicios de (D)MT poéticos y políticos de estas características en proyectos de investigación, promoviendo la relación dialéctica y dialógica, entre sentidos y prácticas, formas y contenidos, en las fronteras discursivas entre ciencias, artes, activismo y resonancias sentipensantes de diálogos de saberes que guían estos recorridos. Esto cobra mayor sentido si tenemos en cuenta que las organizaciones cuestionan formas académicas e institucionales que no dan lugar a sus palabras o las consideran sólo como objetos de estudio.

Denunciar el terricidio genocidio, feminicidio, ecocidio y epistemicidio [...] que provoca el sistema capitalista, globalizado e institucional [encendiendo fogatas como las de Cherán y desarmar al capital. Encender deseos y potencias de nosotres y les autres; a sabiendas que es otro el clima para cambiar, en los estados –y mercados– en las calles, las aulas, las camas y las casas, (des) montando poderes y saberes miserables –reales, ficcionales y virtuales, y los del metaverso que vendrán]

Construir y fortalecer desde los territorios las formas de vivir, producir y consumir que velan por los derechos de las generaciones futuras, construyen soberanías y justicia climática [...]

[Tomar distancia de distopías y utopías. Despandemizar la mirada, luchar, cantar, danzar, pensar, hablar, y amar por la justicia ambiental. Aquí y ahora. (Des) montar-nos, detener-nos, respirar-nos, mirar-nos, escuchar-nos, abrazar-nos, cuidar-nos, re-erotizar-nos, revitalizar-nos y expandir-nos, en y como territorios-bosque, territorios-cuenca, territorios-mares, volando y polinizando con mariposas, abejas, colibríes y murciélagos, volviéndonos semillas de otro tiempo, que también están siendo].

Para finalizar, cabe recordar que, aunque la investigación realizada fue de carácter virtual, se planteó la posibilidad de actividades presenciales si se lograban condiciones para ello. A instancias finales del trabajo de campo, cuando estas se cumplieron, el deseo de encontrarnos con integrantes de experiencias relevadas llevó, desde el impulso vital del activismo, a que se lograran concretar encuentros de los cuales emergieron reflexiones que se comparten a continuación.

Reflexiones sobre observaciones participantes y encuentros con experiencias mexicanas

Una de las primeras personas que contactamos para concretar observaciones y encuentros con referentes fue una integrante de la Campaña Agua para Todxs de México que participó de las reuniones entre organizaciones y quien nos derivó con integrantes de la Asamblea Social del Agua de Puebla, UNITIERRA-Oaxaca y con una integrante de dicha campaña que habita en San Cristóbal de las Casas, que además coordina una Maestría en Educación Ambiental y trabaja con educadorxs ambientales de colectivos sociales e instituciones

públicas. Con miras a promover estos intercambios, en reciprocidad, se ofreció un taller sobre “Artes, ciencias, poesía y territorialidades” en el cual compartimos avances de esta investig(a)cción, buscando promover articulaciones y formas activas de participación. Entre los intercambios realizados cabe destacar: (1) una entrevista con un referente del proceso de autonomía de gobierno indígena del pueblo de Cherán; (2) encuentros y taller con integrantes de la Asamblea Social del Agua de Puebla; (3) encuentros con una referente de la Coordinadora Agua para todxs de San Cristóbal de las Casas y directora de la Maestría de Educación Ambiental de la ONG Moxviquil; (4) una entrevista con una referente de la Red AJMAQ, quien facilitó una visita al CIDECI (Centro Indígena de Capacitación Integral) y la UNITIERRA de San Cristóbal de Las Casas; (5) entrevista a la Junta de Gobierno Zapatista del Caracol Nro. 7 (primer caracol urbano zapatista creado en tiempos de pandemia).³³ Entre los aspectos que se observaron y re-significaron con este recorrido, se encuentran los siguientes:

- La necesidad vital y afectiva de algunas organizaciones de retomar la presencialidad ante el debilitamiento social que la pandemia supuso por las situaciones de aislamiento.
- Tensiones y contradicciones entre la adhesión a gobiernos y partidos progresistas y el cuestionamiento a políticas extractivas y de contaminación hacia estos sectores.
- La relevancia creciente de experiencias de equidad de géneros y/o ecofeministas.

³³ A lo señalado se sumó la participación en entrevistas audiovisuales de parte de organizaciones como la Asamblea Social del Agua, y UNITIERRA-Oaxaca; así como un viaje a Holbox que se originó en un trabajo sobre montajes en torno a la justicia ambiental y se extendió hacia observaciones de experiencias turísticas que, como sucede con otras regiones similares de la región, ponen en riesgo BC. Al respecto cabe compartir una nota de Tatiana Maillard y Juan Manuel Coronel (22 de abril de 2018), “Holbox, el paraíso que muere lentamente”.

- El lugar, la necesidad y la relevancia que cobra el trabajo de estudiantes y docentes de universidades, y del resto de niveles educativos.
- La necesidad de sumar jóvenes que aporten trabajo, recursos cognitivos, tiempo y saberes vinculados con formas de comunicación digital.
- El lugar que ocupan en las políticas públicas mexicanas la política de los llamados “usos y costumbres” que están en la base de los autogobiernos indígenas y la relación de diálogos y tensiones entre estos y gobiernos, como los de Bolivia y Ecuador.³⁴
- La intensificación de la expansión del narcotráfico en los procesos extractivos y su relevancia en relación con los mecanismos de captura del Estado.
- El incremento de templos de diversas características en sectores populares con injerencia en asuntos públicos, en ocasiones apoyando la persecución de defensorxs ambientales.
- La relevancia que tiene para algunas organizaciones la espiritualidad, vinculada con cosmovisiones originarias.
- La necesidad de profundizar y extender un trabajo que ponga en valor miradas y formas de vinculación entre conocimiento y espiritualidad en dirección al cuidado de BC.

³⁴ Esto en el marco de la Reforma de la Constitución Federal del año 2001, que reconoce el derecho de pueblos indígenas de libre determinación para elegir a sus autoridades de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Esta cuestión se conoce como forma de “autogobierno por usos y costumbres”, y a la cual se adhieren, por ejemplo, Cherán, cientos de comunidades de estados como Oaxaca, y la población zapatista.

Fetichismo de la mercancía, capitalismo de la fe vs. espiritualidad y transdisciplina

Al comenzar este artículo se aludió a una dimensión del capitalismo contemporáneo que consideramos como emocional, digital y de la fe. Al respecto, siguiendo la sugerencia de Carlos Aguilar, referente de OXFAM y quien acompañó este trabajo, cabría reflexionar sobre la diferencia entre fe y espiritualidad. Un punto de partida para ello es la crítica al fetichismo de la mercancía de Marx, su relación con la religión y el totalitarismo del mercado que remarca Hinkelammert y, respecto del cual, Aguilar plantea lo siguiente:

[...] la religión sería la expresión máxima del fetichismo mercantil. Por eso es esencial, para el pensamiento crítico, el abordaje de esta forma particular de ideologización y por eso es tan actual esta vertiente del pensamiento de Marx frente a la crítica del capitalismo que vivimos a nivel planetario, hoy día convertido en religión neoliberal del mercado (en Hinkelammert, 2021, p. 9).

Esto nos lleva a pensar en la fe que suscita el mercado, a partir de sus dioses, templos, sacerdotes y misas, que reactualizan el fetichismo de la mercancía y con ello la alienación y la invisibilización de procesos de explotación de seres humanos y extractivismo de BC. Así, la religiosidad que adquiere el capitalismo contemporáneo se ve plasmada, por ejemplo, en iglesias, canales y otras instancias religiosas que vienen expandiéndose en la región, entre las cuales se cuentan aquellas que podríamos considerar como transnacionales de la fe, en tanto replican ciertos mecanismos empresariales trascendiendo fronteras nacionales. Además, en algunos casos, detentan medios de comunicación y redes sociales que promueven formas de consuelo emocional, incluso ante los malestares generados por la pandemia, y no solo a cambio de dinero. En el caso argentino, por ejemplo, se encuentran algunas organizaciones que poseen canales de televisión y espacios de aire televisivo en los canales con mayor alcance; incluso

fueron convocadas por gobiernos a nivel local y nacional, para contener situaciones de vulnerabilización agravadas por el COVID-19. Hinkelammert alude a casos afines y los considera ejemplos de esclavitud actual. Al respecto señala:

El verdadero Espíritu Santo aquí es el dinero, que constituye verdaderamente una esclavitud. Cada uno de los socios es un pequeño banco del Espíritu Santo. Este movimiento llama a su teología el *prosperity gospel*, evangelio de la prosperidad, y recuerda mucho el pago del penique de San Pedro en el siglo XVI, en contra del cual Lutero se levantó (2021, p. 327)

Por otra parte, y en un sentido opuesto, el autor también alude a “[...] la espiritualidad que hoy tiene que desarrollar cualquier posición de izquierda y que, por supuesto, es posible encontrar en muchos lugares, sobre todo en América Latina” (Hinkelammert, 2021 p. 350). Cabe extender esta cuestión a posiciones críticas ante el capitalismo que se encuentran en la base de diversos activismos por la justicia ambiental y climática. En la investigación realizada se encontraron ejemplos en este sentido, sobre todo de sectores que ponen énfasis en la espiritualidad, desde diferentes puntos de vista; por ejemplo, personas católicas que reivindican críticas en torno al capitalismo y propuestas de cuidado ambiental que forman parte de la segunda encíclica del papa Francisco del año 2015, conocida como *Laudato si’*. También se encontraron colectivos y/o poblaciones campesinas e/o indígenas que reivindican cosmovisiones y prácticas como las del cuidado y veneración de la *Pachamama* o *Madre tierra*, o del agua en sus diversos modos de existencia (por ejemplo, ríos, mares, manantiales, humedales, etc.). Estas cuestiones son llevadas a propuestas políticas concretas que alcanzan, incluso, forma constitucional.

En un sentido inverso, gran parte de los sectores que promueven esta clase de propuestas plantean profundas críticas a creencias en torno al capitalismo que se transforman en fe religiosa ante las distintas vetas que adquiere el mercado contemporáneo. Esto no pareciera ser relevante para instancias como las COP, o para debates

sobre la mitigación del CC o el cuidado de BC. Sin embargo, quizás constituya una cuestión vital para trabajar en las política/s pública/s en favor de la justicia ambiental. Aún más, quizás debiera incluirse en el abordaje de procesos de captura estatal, en tanto imposición de creencias (in)visibles a quienes ejercen la función pública, para que, cual fieles, hagan oídos sordos a modos de ver, ser y vivir de colectivos y comunidades.

En este orden también juega la conjunción letal entre capitalismo, patriarcado y colonialidad. Con ello hacemos referencia nuevamente a modos de captura estatal de carácter cultural, vueltos *performance* y montajes cotidianos que están en la base de las escenas de la vida social. En este sentido, es un desafío desmontar y viralizar el desmontaje de la fe –muchas veces ciega– en el consumo, el mercado y el capital porque sin atacar a fondo este sistema de creencias que parece yacer hoy en las entrañas mismas del Estado, quizás no sea posible avanzar hacia cambios profundos en los modos de ver, ser y hacer que potencien la justicia ambiental. En esta línea urge profundizar y difundir cosmovisiones indígenas que sostienen relaciones de valoración espiritual de la vida humana y no humana, atendiendo especialmente a mujeres, quienes son las que padecen las situaciones más injustas, y quienes más valoran la intrínseca relación entre las territorialidades que nos constituyen (territorio-cuerpo, territorios-bosque, territorios-cuenca, territorios-vínculos, territorios-públicos). Y, desde allí potenciar el (des) montaje de política/s pública/s en favor de otros mundos posibles, que es preciso recordar, también *están siendo*.

Recomendaciones emergentes de la investigación

Para finalizar se comparte un cuadro de recomendaciones emergentes tanto del trabajo de campo virtual como de las experiencias presenciales mencionadas.

Cuadro 2. Recomendaciones surgidas de la investigación

Dar continuidad a este proyecto generando un montaje audiovisual que forme parte de una publicación transmedia generada con las organizaciones que sigan participando de los encuentros que se realizarán a partir del mes de agosto.

Proseguir trabajando en relevamientos y fortalecimientos de experiencias afines a las abordadas para potenciar un trabajo en red, profundizando abordajes participativos, con lecturas crítico-propositivas, y apropiaciones activas de instrumentos legales (por ejemplo, Agenda 2030, Acuerdo Escazú, Res. 3/21) generando procesos vinculantes con organizaciones y movimientos sociales.

Ampliar este trabajo al campo educativo en general y a la formación de docentes, investigadores/as, trabajadores/as del campo de la salud y la comunicación, y de funcionarios/as públicos/as.

Reforzar instancias epistemológicas y políticas de emancipación y empoderamiento de cuidados de personas, seres vivos y BC (ambientales y culturales) en base a diálogos de saberes y experiencias, desde una perspectiva interseccional que fortalezca sectores más vulnerabilizados.

Considerar la revisión y (des) montaje transdisciplinar, de nociones como las de captura estatal, justicia ambiental, políticas públicas, con organizaciones y movimientos sociales para dar lugar a re-significaciones críticas y propositivas que incorporen vivencias y lenguajes experienciales, procurando desmontar la impronta colonial, patriarcal y capitalista de la captura del estado.

Trabajar en la configuración de esferas y/o espacios políticos (locales, nacionales y transnacionales) con participación activa en el desmontaje de mecanismos de captura estatal.

Ampliar la PTTTS³⁵ con: a) estrategias de producción visual, audiovisual y transmedial de sensibilización y empoderamiento a nivel local, nacional y transnacional; b) abordajes relacionales con diferentes sectores de la población para el cuidado y producción (in) material de BC; c) lecturas y re-significaciones de convenios, leyes y medidas locales, nacionales y transnacionales; d) instancias de desmontaje de mecanismos de captura estatal y (des) montaje de políticas públicas.

Proseguir articulando esta clase de trabajos con el GT de Salud Internacional de CLACSO para incidir en espacios públicos regionales de diálogos de saberes y fortalecer procesos emancipatorios, en tensión con “[...] falacias, trampas simbólicas, culturales y políticas que, en tanto hegemónicas, produjeron y reprodujeron narrativas totalizantes de un clima de época que solemos denominar neoliberal” (Basile, 2021, p. 2).

Trabajar en el *(Des) montaje transdisciplinar* de propuestas académicas e institucionales en tensión y diálogo con propuestas de las organizaciones y movimientos sociales, haciendo montaje entre saberes y experiencias de los campos de las ciencias, las artes, la poesía y la espiritualidad.

³⁵ La PTTTS constituye una estrategia orientada, como señala T. Pérez, a contrarrestar dispositivos de expropiación académica que hacen a la colonialidad del saber, buscando “des-aprender y re-aprender” desde y con organizaciones para que los territorios objeto de saqueo se vuelvan territorios de esperanza (en Alimonda, 2011, p. 26).

Bibliografía

Agencia FARCO (4 de agosto de 2016). Sin comunicado oficial, anuncian que Monsanto se va de Córdoba. <https://agencia.farco.org.ar/noticias/sin-comunicado-oficial-anuncian-que-monsanto-se-va-de-cordoba/>

Alimonda, Héctor (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana. En Alimonda, H. (comp.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (pp. 33-49). Buenos Aires: CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20171030111951/GT_Ecologia_politica_Tomo_I.pdf

Antonelli, Mirta Alejandra (2009). Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la “minería responsable y el desarrollo sustentable”. En Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp. 51-100). Buenos Aires: Biblos.

Basile, Gonzalo (2018). *II Dossiers Salud Internacional Sur Sur*. La Plata: Ediciones De la Comarca, IDEP-ATE, FLACSO República Dominicana, CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190320033726/II_DOSSIERS_DE_SALUD_INT_SUR_SUR_GT2019.pdf

Basile, Gonzalo (2021). *Refundación de los sistemas de salud en Latinoamérica y el Caribe: apuntes para repensar y descolonizar las teorías y políticas. Dossier de salud internacional Sur Sur no. 7*. La Plata: IDEP-Salud y Flacso República Dominicana. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20210204054841/VII-Dossier-SISS.pdf>

Berger, Mauricio (2013). *Cuerpo, experiencia, narración. Autoorganización ciudadana en situaciones de contaminación ambiental*. Córdoba: Ediciones del Boulevard.

Berger, Mauricio (2012). Justicia ambiental en América Latina. Inteligencia colectiva y creatividad institucional contra la desposesión de derechos. *e-cadernos CES*, 17, <https://doi.org/10.4000/eces.1128>

Berger, Mauricio y Carrizo, Cecilia (2016). Aportes de una sociología de los problemas públicos a la justicia ambiental en América Latina. *Revista Colombiana de Sociología*, 39 (2), 115-134. <https://doi.org/10.15446/rcs.v39n2.58968>

Cabnal, Lorena (2010). Acercamiento a la construcción de la propuesta de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala. En ACSUR-Las Segovias, *Feminismos diversos: feminismos comunitarios* (pp. 10-25). s/d: Asociación para la cooperación con el Sur. <https://porunavidavivible.files.wordpress.com/2012/09/feminismos-comunitario-lorena-cabnal.pdf>

Cañete Alonso, Rosa (2018). *Democracia Capturada. El gobierno de unos pocos*. [Informe completo]. OXFAM Internacional. <https://www.oxfam.org/es/informes/democracias-capturadas-el-gobierno-de-unos-pocos>

Carrizo, Cecilia; Berger, Mauricio; Ferreyra, Yamila (2014). Hacia una gramática de las luchas por derechos en situaciones de saqueo y contaminación ambiental. En Rosas Landa, Octavio et al., *Red de Redes: Poder Constituyente y Luchas Ambientales. Hacia una red de redes en América Latina*. Córdoba: el autor. https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Poder_constituyente_y_luchas_ambientales._Hacia_una_Red_de_Reddes_en_America_Latina

CEPAL (2022). *Decisiones aprobadas. Primera COP del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/22-00345_cop-ez.1_decisiones_aprobadas_4_may.pdf

CEPAL et al. (2021). *Salud y cambio climático: metodologías y políticas públicas*. Ciudad de México: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47534>

CEPAL (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf

Clacpi (s/f). Información [posteo de Facebook]. *Facebook*. <https://www.facebook.com/clacpi>

Clacpi, PVIFS, alterNativa, Cesmeca-Unicach, Cooperativa Editorial Retos, Clacso (2020). *La situación del derecho a la comunicación con énfasis en las y los comunicadores indígenas y afrodescendientes de América Latina*. San Cristóbal de Las Casas: CLACSO.

Cooperativa de Agua de Oro y Sierras Chicas (2019). Suspenden obras en Candonga. <http://www.coopaguadeoro.com.ar/noticias/candonga-suspenden-obras.php>

Cotaimich Valeria (2021a). *Hacer teatro (in) dependiente en Córdoba entre 1996 y 2010. (Des) montaje transdisciplinar de un proceso de transformación poética y política en el contexto del capitalismo cultural y cognitivo contemporáneo*. Tesis de Doctorado en Artes. Facultad de Artes, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Cotaimich, Valeria (2021b). *Candonga y el milagro del Sauce: (Des) montaje transdisciplinar, política/s pública/s, ordenamiento territorial, salud colectiva, justicia ambiental y producción (in) material de bienes comunes*. Tesis de Doctorado en Administración y Política Pública. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Córdoba, Argentina.

Cotaimich, Valeria (coord.) (2016). *Arte/s, salud y política. Experiencias y aportes transdisciplinarios y decoloniales*. Córdoba: Espacio-laboratorio de arte/s, performance/s, política, salud y subjetividad/es. Facultad de Psicología. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Didi-Huberman, George (2008). *Cuando las imágenes toman posición. El ojo de la historia, 1*. Madrid: A. Machado.

Fumagalli, Andrea (2010). *Bioeconomía y capitalismo cognitivo. Hacia un nuevo paradigma de acumulación*. Madrid: Traficantes de Sueños. <https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Bioeconomia-TdS.pdf>

Hinkelammert Franz (2021). *La crítica de las ideologías frente a la crítica de la religión. Volver a Marx trascendiéndolo*. Buenos Aires: CLACSO.

Jenkins, Henry; Ford, Sam y Green, Joshua (2013). *Cultura transmedia. La creación de contenido y valor en una cultura en red*. Barcelona: Gedisa.

Maillard, Tatiana y Coronel, Juan Manuel (22 de abril de 2018). Holbox, el paraíso que muere lentamente. *Grieta. Medio para armar*. <https://www.grieta.org.mx/index.php/2018/04/22/holbox-el-paraiso-que-muere-lentamente/>

OEA (4 de marzo de 2022). CIDH y REDESCA publican Resolución sobre Emergencia climática y derechos humanos en las Américas. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/045.asp>

OXFAM (2018). La captura del estado y el aumento de la desigualdad en Latinoamérica y El Caribe. <https://www.oxfam.org/es/la-captura-del-estado-y-el-aumento-de-la-desigualdad-en-latinoamerica-y-el-caribe>

Radio Zapatista (9 de septiembre de 2021). Sobre las ruinas de Bonafont se construye “Altepelmecalli”: La Casa de los Pueblos. <https://radiozapatista.org/?p=39326>

Radio Zapatista (17 de febrero de 2022). Solidaridad con Altepelmecalli, Casa de los Pueblos y llamado al boicot a Bonafont. <https://radiozapatista.org/?p=41162>

Rendueles, César (2017). La gobernanza emocional en el capitalismo avanzado. Entre el nihilismo emotivista y el neocomunitarismo adaptativo. *Revista de Estudios Sociales*, 62, 82-88. <https://dx.doi.org/10.7440/res62.2017.08>

Ruiz Trejo, María G. (coord.) (2020). *Descolonizar y despatriarcalizar las ciencias sociales, la memoria y la vida en Chiapas, Centroamérica y el Caribe*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas.

Svampa, Maristella (2014). Feminismos del Sur y ecofeminismos. *Nueva Sociedad*, 256, 127-131. <http://hdl.handle.net/11336/59641>

Svampa, Maristella (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Treré, Emiliano (2020). *Activismo mediático híbrido. Ecologías, imaginarios, algoritmos*. Prólogo de Raúl Trejo Delarbre. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung FES.

Tzul Tzul, Gladys (2015). Mujeres indígenas: Historias de la reproducción de la vida en Guatemala. Una reflexión a partir de la visita de Silvia Federici. *Bajo el Volcán* 15 (22), 91-99. <https://www.redalyc.org/pdf/286/28642148007.pdf>

Vara, Ana María (2012) Riesgo, recursos naturales y discursos: el debate en torno a las tecnologías y el ambiente en América Latina. *Tecnología & Sociedad*, 1. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/5398/1/riesgo-recursos-naturales-discursos-tecnologias.pdf>

Vázquez Valencia, Luis Daniel (2019). *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*. México: FLACSO.

ANEXO 1. Listado de experiencias relevadas organizadas por países

Argentina (7)	- Campaña plurinacional por la defensa del agua y la vida. https://www.facebook.com/CampanaDefensaAgua - Unión de Asambleas de Comunidades https://asambleasciudadanas.org.ar/ - Unión de Asambleas de Comunidades de Chubut. Sitio web de la Ley de la 3era IP: https://leymineriachubut.com.ar/ Sitio FB de la 3era IP: https://www.facebook.com/iniciativapopularchubut/ - Asamblea por un mar libre de petroleras. Mar del Plata, Buenos Aires. https://www.facebook.com/marlibredepetroleras - Unidos por el monte. Coordinación de asambleas del Valle de Punilla. https://www.facebook.com/Unidos-por-el-Monte-375026479532260 - Comisión de Ambiente y territorio de Comuna Cerro Azul - Córdoba https://www.facebook.com/SUBCO-AyT-Cerro-Azul-109713367920596/ - Asamblea de Vecinxs del Chavascate. https://es-la.facebook.com/pages/category/Community/Vecinos-del-Chavascate-179457278896995/
Bolivia (1)	- Guía de Medicina Tradicional para el abordaje de la COVID-19 https://www.minsalud.gob.bo/images/jdescarga/Direcci%20n%20de%20Medicina%20Tradicional/Guia%20medicina%20tradicional%20AbordajeCovid.pdf
Brasil (2)	- Red brasileña de justicia ambiental https://rbja.org;rbja.comunica@gmail.com - CaSanAT (Centro de Arquitectura Socio-Ambiental para el núcleo Amigos de la Tierra) http://www.amigosdaterrabrasil.org.br/sobre/casanat/secretarianatbr@gmail.com
Colombia (4)	- Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo https://ddhhcolombia.org.co/. Campaña Primero La Salud; Campaña Defensa Del Territorio Y Los Derechos Humanos Frente A Los Impactos De La Gran Minería - Mandato por el Agua y la Vida info@movimientoaguavida.org; https://movimientoaguavida.org/ - Colectivo agrario Abya Yala https://www.colectivoagrarioabyayala.org/; colectivoagrario@gmail.com, info@colectivoagrarioabyayala.org - Red por la justicia ambiental de Colombia https://justiciaambientalcolombia.org/

Chile (2)	- MAT. Movimiento por el Agua y los Territorios. https://www.facebook.com/groups/1710149309244121 - Unión de Agua Potable Rural de la Cuenca del Río Petorca (Valparaíso, Petorca) https://www.aguaparatodos.cl/ . Oficina de asuntos hídricos: cuenca-petorca@municipalidadpetorca.cl
Ecuador (3)	- CONAIE Confederación Nacional de Naciones Indígenas. https://conaie.org/ - Consulta popular de Cuenca. Sitio web: https://www.facebook.com/Cabildo-Popular-por-el-Agua-de-Cuenca-404542210061416/ - Nación Sapara del ECUADOR NASE https://www.sapara.co/
Guatemala (3)	- Parlamento Xinka https://parlamentoxinka.org.gt/quienes-somos/ https://www.facebook.com/events/927819704505288/ - Prensa Comunitaria Kilómetro 169. https://www.prensacomunitaria.org/quienes-somos/ - Colectivo La Puya Resistencia pacífica. https://www.facebook.com/LaPuyagt
Honduras (5)	- Movimiento Nacional contra las Zede y en defensa de la Soberanía https://www.facebook.com/Movnaccontrazede/ - Frente Común contra las ZEDES https://www.facebook.com/Frente-Com%C3%BAn-contra-las-Zedes-106463928314063/ - OFRANEH (Organización fraternal negra hondureña). http://ofraneh.org/ofraneh/index.html Colón, Vallecito. - Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH) https://copinh.org/ - ECO-RE. Equipo de Colaboración y Reflexión. https://www.facebook.com/Eco-Re-2258879534369208/?tn-str=k*F - Comité municipal en defensa de los bienes comunes y públicos de Guapinol https://www.frontlinedefenders.org/es/organization/comite-municipal-de-defensa-de-los-bienes-comunes-y-publicos-cmdbcp; https://www.facebook.com/Comit%C3%A9-Municipal-en-Defensa-de-los-Bienes-Comunes-y-P%C3%BAblicos-294664414587056

México (8)	- Campaña Nacional Agua para Todxs. https://aguaparatodos.org.mx/ - 20 Pueblos Unidos de la Región Cholulteca y de los Volcanes. Guardianas del río Metlapanapa. Puebla https://www.facebook.com/guardianasdelriometlapanapa/ pueblosunidosporlavida@gmail.com - Asamblea Social del Agua https://www.facebook.com/Asamblea-Social-del-Agua-744796168911897/ - UNITIERRA OAXACA https://unitierraoax.org/ - CIDECI-UNITIERRA San Cristóbal de las Casas / Caracol urbano zapatista . https://m.facebook.com/profile.php?id=259357130913581 - Moxviquil. San Cristóbal de las Casas https://moxviquil.org/ - Red de resistencia y rebeldía AJMAQ. Jobel-Chiapas https://redajmaq.org/es - Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. https://frayba.org.mx/ - Consejo Ciudadano por el Agua de Yucatán https://www.facebook.com/Consejo-Ciudadano-por-el-Agua-de-Yucat%C3%A1n-112084203653787/ - Encuentro ciudadano lagunero. - EZLN. Movimiento Zapatista. https://enlacezapatista.ezln.org.mx/ - Cherán. http://www.concejomayor.gob.mx/ - https://www.facebook.com/concejomayordegobiernocomunal/
Nicaragua (2)	- Observatorio Ambiental del Norte de Nicaragua - Cooperativa Agrícola Gloria Quintanilla https://www.facebook.com/Cooperativa-Gloria-Quintanilla-R-L-690627797802147/
Panamá (1)	- COVEC Colectivo de voces ecológicas. Radio Temblor https://www.radiotembolor.org/covec/ radiotembolor@gmail.com
Perú (1)	- Plataforma Nacional de Afectados y Afectadas por Metales Tóxicos https://www.facebook.com/profile.php?id=100066505746874
República Dominicana (1)	- Asamblea Nacional Ambiental https://www.facebook.com/AsambleaNacionalAmbiental/asambleanacionalambiental@gmail.com
Uruguay (1)	- REDES. Amigos de la Tierra. https://www.redes.org.uy/
Venezuela (1)	- Observatorio de Ecología Política https://www.ecopoliticavenezuela.org/contacto/ https://www.facebook.com/ecopoliticave/ ecopoliticavenezuela@gmail.com
Varios países	- AIDA (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente) https://aida-americas.org/
Varios países	- Amigos de la Tierra América Latina y Caribe (ATALC) https://atalc.org

Varios países	- Asociación de Consumidores orgánicos https://consumidoresorganicos.org/ https://www.facebook.com/consumidoresorg
Varios países	- Avispa Midia. México hacia Mesoamérica y Ecuador. https://avispa.org/acerca-de-avispa/
Varios países	- Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica. https://coicamazonia.org/
Varios países	- Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas http://clacpi.org/
Varios países	- Fondo de Acción Urgente América Latina y El Caribe https://fondoaccionurgente.org.co/
Varios países	- Foro Social Panamazónico. 9 países de la cuenca del río Amazonas Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, República Cooperativa de Guyana, Surinam y Guyana (francesa) https://www.forosocialpanamazonico.com/ ; fospaoficial@gmail.com
Varios países	- Mesa de Coordinación Transfronteriza Migraciones y Género. https://transfronteriza.org/somos/
Varios países	- Movimiento por la salud de los pueblos (MSP). People's Health Movement (PHM) https://phmovement.org/
Varios países	- Plataforma Latinoamericana y del Caribe por la Justicia Climática https://www.facebook.com/JusticiaClimaticaLA/
Varios países	- Red internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales https://www.escri-net.org/es/mision-y-metas
Varios países	- Red Latinoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Sociales y Ambientales https://www.redlatinoamericanademujeres.org/
Varios países	- Vía Campesina. Movimiento campesino internacional https://cloc-via-campesina.net/ https://viacampesina.org/es

Sobre los autores y autoras

Gabriela Narcizo de Lima es doctora en Ciencias-Geografía Física por la Universidad de São Paulo. Forma parte del Departamento de Estudios Urbanos y del Medio Ambiente en El Colegio de la Frontera Norte, México.

Javiera Fanta Garrido es doctora en Demografía por la Universidad Nacional de Córdoba. Forma parte del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Jorge Luis Ordelin Font es especialista de la Comisión Americana Jurídico Social del Centro Interamericano de Estudios en Seguridad Social/Conferencia Interamericana de Estudios en Seguridad Social.

Juan Diego Terán es especialista de la Comisión Americana del Adulto Mayor del Centro Interamericano de Estudios en Seguridad Social/Conferencia Interamericana de Estudios en Seguridad Social.

Natalia König es licenciada en Cine y TV, maestranda en Ciencia, tecnología e innovación (orientación en divulgación) e integrante del ELAPPSS, camarógrafa y directora de fotografía.

Valeria Cotaimich es doctora en Administración y Política Pública, doctora en Artes, licenciada y profesora en Psicología. Coordina el Espacio-laboratorio de arte/s, performance/s, política, salud y subjetividad/es (ELAPPSS) de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; e integra el Grupo de Trabajo de Salud Internacional de CLACSO.

Desigualdad económica y climática

Efectos de la pandemia y captura del Estado

Los países de América Latina y el Caribe ya venían experimentando escenarios de austeridad fiscal antes del inicio de la pandemia del Covid-19. En este sentido, resaltan las vías de flexibilización y vulneración de normas ambientales y laborales para favorecer la inversión de grandes empresas privadas. Con la pandemia, hemos percibido aumentos significativos de pobreza y desigualdad y otros efectos asociados al desempleo, el hambre y la crisis climática. Al mismo tiempo, hemos presenciado prácticas asociadas con la captura del Estado y los privilegios que detentan determinados sectores tanto en el campo económico, como en materia ambiental. A partir de estas consideraciones, CLACSO y OXFAM impulsaron la convocatoria de investigación para equipos denominada “Pandemia de Covid-19, captura del Estado y los efectos en la desigualdad económica y climática en América Latina y Caribe”, que da origen a esta publicación. La convocatoria motivó la presentación de propuestas de investigación centradas en dos temas medulares: justicia económica y justicia climática. Los capítulos de este volumen desarrollan diversas problemáticas que van desde consideraciones sobre la gobernanza climática en el contexto del Antropoceno, hasta las políticas de sanidad e innovación sanitaria y las políticas públicas en favor de la justicia climática.



OXFAM

