



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Prohibición del uso del asbesto en Colombia, una perspectiva desde el enfoque interpretativista en el análisis de las políticas públicas

Esteban Cruz Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencia Política y Derecho – Maestría en Políticas Públicas
Bogotá D.C, Colombia
2020

Prohibición del uso del asbesto en Colombia, una perspectiva desde el enfoque interpretativista en el análisis de las políticas públicas

Esteban Cruz Rodríguez

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Maestría en Políticas Públicas - Profundización

André-Noël Roth Deubel Ph.D. Doctor, Ciencias Económicas y Sociales – mención
Ciencias Políticas

Línea de Investigación:
Análisis de las Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia
Facultad en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C Colombia

2020

En memoria de aquellas víctimas del asbesto en Colombia y el mundo. Sus voces permanecen en quienes luchamos por una sociedad en la que el lucro no determine la vida humana.

Agradecimientos

La presente investigación no hubiese sido posible, sin aquellas personas que han dedicado su vida a la prohibición del asbesto en Colombia, quienes apoyaron e incentivaron la realización de este proceso. Agradezco, la colaboración de los habitantes del municipio de Sibaté, las organizaciones académicas, así mismo, un profundo agradecimiento a los integrantes de la fundación Decide, quienes se anexaron a este ideal de una Colombia libre de vicios empresariales.

Resumen

La presente investigación deriva de las diferentes dinámicas sociales, políticas y económicas entorno a la problemática del uso del asbesto en Colombia. Con ello, a partir del enfoque interpretativo de las políticas públicas, analiza los diferentes recuadros argumentativos que estructuraron la narrativa dominante que facultaba el uso del asbesto en el país. Así mismo, explora aquellos elementos discursivos que supusieron una mirada antagónica al imaginario sobre el uso del asbesto en condiciones de seguridad. Finalmente, el texto estudia y propone algunas conclusiones entorno a los distintos fenómenos sociales y políticos que llevaron al tránsito que aconteció en el país durante el año 2019 frente al abandono de la tesis del uso del asbesto en condiciones de seguridad, por la prohibición de toda su cadena de producción.

Palabras clave: asbesto, amianto, narrativas, contranarrativas, artefactos de políticas públicas, comunidad de sentido.

Abstract

Prohibition of the use of asbestos in Colombia, a perspective from the interpretivist approach in the analysis of public policies

This research derives from the different social, political and economic dynamics around the problem of asbestos use in Colombia. By this way, from the interpretive approach of public policies, it analyzes the different argumentative frames that structured the dominant narrative that allowed the use of asbestos in the country. Likewise, it explores those discursive elements that assumed an antagonistic look at the imaginary about the use of asbestos in safety conditions. Finally, the text studies and proposes some conclusions regarding the different social and political phenomena that led to the transit that occurred in the country during 2019 according to the abandonment of the thesis of the use of asbestos in safe conditions, replace by the total prohibition of all the line of production.

Keywords: asbestos, narrative, counter-narratives, artifacts of public policy, community of meaning.

Contenido

	Pág.
1. Lineamientos teóricos y metodológicos de la investigación.....	9
1.1 Estado del Arte.....	9
1.1.1 El asbesto, la economía y la salud pública: Crecimiento económico o sobrecostos del sector salud.....	11
1.1.2 El uso del asbesto y su incidencia político-social: organizaciones de víctimas, litigio basado en ciencia y poder corporativo.....	23
1.2 Marco Teórico.....	40
1.2.1 El enfoque interpretativo de política pública y el uso del asbesto: Razones para estudiar el problema del asbesto en Colombia desde este ámbito académico.....	40
▪ 1.2.2.1 La propuesta interpretativa de Dvora Yanow.....	42
▪ 1.2.2.2 La propuesta teórica de Emery Roe en cuanto al análisis de políticas públicas.....	53
2. Metodología.....	60
2.3 Planteamiento de la pregunta de investigación, objetivos generales y orden metodológico.....	61
2.4 Marco metodológico con el cual se identificarán y categorizarán de los artefactos acorde al marco teórico propuesto.....	61
2.5 Marco metodológico con el cual se identificarán y caracterizarán las comunidades de sentido acorde al marco teórico propuesto.....	66
2.6 Marco metodológico con el cual se identificarán las narrativas y contranarrativas inmersas en la problemática del asbesto.....	68
2.6 Convergencia metodológica de los conceptos en estudio.....	69
3. Formación del problema.....	71
3.1 Consolidación de la narrativa hegemónica y contranarrativa en el tiempo....	71
3.1.1 Etapa de la consolidación de la narrativa hegemónica sin oposición de una contranarrativa en el plano nacional (1979 - 2005).....	72
3.1.2 Etapa del desarrollo del debate contemporáneo nacional frente a la utilización del asbesto en Colombia (2005 - 2019).....	79
3.2 Composición de la narrativa y contra narrativa en el debate contemporáneo nacional frente al uso del asbesto.....	86
3.2.1 Controversia en torno al respaldo legal del uso del asbesto en el marco normativo colombiano.....	87
3.2.2 Controversia frente a la tipología del asbesto y su incidencia en la salud.....	93
3.2.3 Controversia frente a la certeza real de un ambiente laboral seguro en los procesos de producción industriales del asbesto.....	99

3.2.4 Controversia frente a la real garantía de seguridad del fibrocemento en la cadena de consumo del asbesto	105
3.2.5 Controversia en torno al supuesto sobre la carencia de sustitutos para el asbesto	110
3.2.6 Controversia en torno a los alcances en materia de seguridad social para los trabajadores de la industria de asbesto	114
3.2.7 Controversia frente al argumento en torno a la inexistencia de muertes por asbesto desde la implementación de la norma	120
3.2.8 Controversia frente al componente institucional para un uso seguro del asbesto	122
3.2.9 Formación del problema desde las perspectivas municipales, caso Sibaté .	127
▪ 3.2.9.1 ¿Por qué analizar las narrativas y contranarrativas frente al uso del asbesto en el municipio de Sibaté?.....	128
▪ 3.2.9.2 Análisis de las narrativas frente al problema del asbesto en el barrio Pablo Neruda de Sibaté	129
▪ 3.2.9.3 Exposición de las percepciones en otras territorialidades del municipio de Sibaté	136
4. Análisis de las vías y actuaciones de la comunidad de sentido en contra del uso del asbesto para convertir la contranarrativa en hegemónica.....	139
4.1 Acciones en el ámbito judicial; perspectiva desde el derecho a la salud y el ambiente sano.....	139
4.1.1 Desconfianza en las instituciones nacionales e iniciativa de acudir a una corte internacional.....	140
4.1.2 Acciones legales y el argumento de la inconstitucionalidad del uso del asbesto en Colombia	141
4.1.3 La acción popular como mecanismo judicial para la prohibición del asbesto .	143
4.1.4 Cuadro metodológico contranarrativas, narrativas frente al camino de acción y elementos constitutivos de la nueva narrativa hegemónica	146
4.2 Activismo ambiental, grupos de presión y expresiones políticas en la consecución de la Ley 1968 o Ana Cecilia Niño	148
4.2.1 Primeros proyectos de ley y el argumento en defensa de la industria del asbesto con miras a la proyección social.....	149
4.2.2 Desarrollo del debate legislativo frente a la consecución de la ley Ana Cecilia Niño	150
▪ 4.2.2.1 Primeros debates legislativos frente a la prohibición del asbesto.....	150
▪ 4.2.2.2 Inclusión de la categoría salud pública y principio de precaución como artefactos de política pública en el debate legislativo.....	153
4.2.2.3 Expresiones sociales y trasfondo político en el tránsito legal del proyecto de ley 97 de 2015.....	153
4.2.2.4 Controversia frente al proceso legal del proyecto de Ley 34 de 2016 / proyecto ley 85 de 2016	158
▪ 4.2.2.5 Ley Ana Cecilia Niño mecanismos sociales como formas de presión y controversias por la inclusión de nuevos artefactos en el proyecto de ley.....	159
4.2.3 Ausencias de la ley Ana Cecilia Niño y futuras controversias	167
4.3 Optimismo local y controversia gubernamental: La defensa del ambiente sano en los gobiernos municipales y departamentales.....	170
4.3.1 Apoyo a la contranarrativa desde la lógica del medio ambiente sano	170
4.3.2 Cuadro metodológico distribución de los argumentos y artefactos frente a la prohibición local	173

4.3.3 Favorabilidad de la narrativa hegemónica en defensa del uso del asbesto sobre la contranarrativa.....	173
5 Conclusiones.....	176
6 Anexo: Recorrido fotográfico.....	184
6.2 Anexo 1 Exposición fotográfica evento Eternos.....	184
6.3 Anexo 2 Participación en el Concejo Municipal de Soacha motivando a la prohibición local de las obras públicas de asbesto.....	185
6.4 Anexo 3: Presentación Documental Eternos motivando a la comunidad de Sibaté de la prohibición del asbesto en las obras públicas	186
6.5 Anexo 4: Activismo social en Sibaté motivado por organizaciones de base frente al debate en la Cámara de Representantes de la Ley Ana Cecilia Niño	187
6.6 Anexo 5: Participación en la reunión con el congresista Mauricio Toro donde se expusieron los argumentos en defensa del proyecto original para ser debatido en la cámara de representantes.....	189
6.7 Anexo 6: Taller sobre percepciones y narrativas frente al manejo del asbesto en el barrio Pablo Neruda.....	190
6.8 Anexo 7: Participación en La Minga, evento realizado en el barrio Pablo Neruda	191
6.9 Anexo 8: Participación en el foro Asbesto un Peligro Silencioso realizado por la Universidad del Rosario	192
6.10 Anexo 9: Aprobación de la ley Ana Cecilia Niño en la Cámara de Representantes, Congreso de la República.....	193
7 Referencias.....	194

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1-1:	14
Figura 2-1: Relación entre consumo de asbesto y PDB en países de ingresos medios	15
Figura 3-1 Costos de nuevas pensiones por año	22
Gráfico 4 -1 Distribución de los artefactos de política pública a través de 5 décadas de 1979 hasta 2019	68
Gráfico 5-3 Percepción de las problemáticas ambientales del barrio Pablo Neruda (Líderes de la comunidad)	136
Gráfico 6-3: Razones por las cuales los líderes del barrio Pablo Neruda considera el asbesto un problema	137
Gráfico 7 -3: Percepción de problemáticas ambientales de la comunidad del barrio Pablo Neruda, ejercicio abierto a la comunidad	140
Gráfico 8-3: Narrativas frente al asbesto como un problema de política pública	140
Gráfico 9 – 3: Grado de importancia del Barrio San Jorge del municipio de Sibaté	142
Gráfico 10 -3: Barrio Reserva 12 del Municipio de Sibaté	142
Gráfico 11 -3 Barrio el progreso del Municipio de Sibaté	143
Imagen 12-4: Aviso colgado en un puente de la avenida 26 de la ciudad de Bogotá como llamado de atención a los congresistas por no prohibir de forma oportuna el uso del asbesto	175
Imagen 13-4: Acto simbólico de GreenPeace llamando la atención de los senadores como ejercicio de presión frente a la prohibición del asbesto	176
Imagen 14 -4: Acto simbólico de GreenPeace llamando la atención general de los colombianos frente a las consecuencias del asbesto sobre la salud humana	177
Imagen 15-4: Pacto por el aire y la Colombia sin Asbesto entre Luis Ernesto Gomez (Vice Ministro de Trabajo para la época de la foto) Daniel Pineda esposo de Ana Cecilia Niño y Silvia Gomez directora de GreenPeace	178

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1 – 1 Montos promedio de compensación	20
Tabla 2-1 Ejemplo de figura guía que se presentarán en la primera sección y que agrupan el cuadro metodológico señalado	65
Tabla 3-3 Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y argumentos del uso seguro del asbesto en Colombia	89
Tabla 4 -3 Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y artefactos en torno de la nocividad del tipo de asbesto crisotilio	96
Tabla 5 – 3: Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y argumentos de las garantías en seguridad laboral reguladas por los TLV	103
Tabla 6 -3 Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y argumentos en torno al argumento del fibrocemento encapsulado como supresor del riesgo por asbesto	109
Tabla 7-3: Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido argumentos en torno a la imposibilidad de la sustitución del asbesto por un material eficiente y menos nocivo	115
Tabla 8-3: Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y argumentos en torno a las leyes sociales en el marco del trabajo con asbesto como garantía de las contingencias provocadas por el material	119
Tabla 9-3 Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y argumentos en torno a la inexistencia o existencia de decesos por asbesto en consecuencia a la implementación de la normativa técnica	125
Tabla 10-3: Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y contranarrativas en torno a la narrativa que defienden del componente institucional para un uso seguro del asbesto	129
Tabla 11-3: Distribución de algunas de las narrativas del Pablo Neruda por parte de los líderes de la comunidad en cuanto al asbesto	138
Tabla 12-4: Argumentos a favor de la prohibición del asbesto en Colombia en la primera discusión frente al proyecto de ley 97 de 2015	168
Tabla 13-4 Argumentos en contra de la prohibición del asbesto en Colombia Primera discusión frente al proyecto de ley 97 de 2015	170
Tabla 14-4: Votación de la Comisión Séptima para aprobar el proyecto de ley 97 de 2016	171

Tabla 15-4: Cuadro metodológico de la controversia suscitada en la comisión séptima de La Cámara de Representantes en función de la prohibición del asbesto	182
Tabla 16-4: Cuadro metodológico sobre los argumentos de la contranarrativa que permanecen vigentes a pesar de la ley 1968 de 2019	186

Lista de abreviaturas

<i>IARC</i>	Centro de Investigación Internacional contra el Cáncer
<i>OMS</i>	Organización Mundial de la Salud
<i>ORAC</i>	Observatorio de Redes y Acción Colectiva
<i>PVC</i>	Cloruro de Polivinilo
<i>PIB</i>	Producto Interno Bruto
<i>TLV</i>	Threshold Limit Value o Umbral Límite de Valor
<i>ACGIH</i>	Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales
<i>OSHAS</i>	Administración de Seguridad y Salud Ocupacional

Introducción

El asbesto es el nombre comercial que se le otorga a un grupo de materiales fibrosos, los cuales poseen características particulares (como la termo-resistencia o la flexibilidad, entre otras), que lo hacen un elemento de alto valor económico para procesos industriales de la actualidad. Con mayor detalle, el Centro de Investigación Internacional contra el Cáncer (de ahora en adelante IARC por sus siglas en inglés), lo define como un grupo de minerales naturales de fibras de silicato. Estas fibras incluyen a las serpentinas crisotilio más conocidas como asbesto blanco y a los anfíboles, los cuales se clasifican en 5 tipos de minerales, la actinolita, amosita o asbesto café, la antofilita, la crocidolita conocidas como asbesto azul y la temolita. (IARC, 1987).

A pesar de ser un mineral con incidencia en los procesos industriales contemporáneos, diferentes académicos señalan que su uso data de civilizaciones antiguas, como Irving J.Selikoff y Douglas H.K.Lee en la introducción de su libro *Asbestos and disease* de 1978, en donde afirman que elementos y materiales de la antigüedad estaban hechos a base de asbesto, como lo era el caso de las lámparas en Roma, dado que las particularidades de este material evitaban que fuesen consumidas por el fuego (H.K.Lee & Douglas, 1978)

Siguiendo dicho orden histórico, puede afirmarse que uno de los elementos fundamentales que unificó el uso del asbesto en los procesos industriales del siglo XX, fue el descubrimiento de Ludwig Hatschek, quien mezcló este material con cemento produciendo fibrocemento. Un material novedoso para la época, dado que poseería particularidades que lo harían resistente y así mismo, valioso para diferentes escenarios de uso industrial (McCulloch & Tweedale, 2008).

Con este detalle, se identifica que el verdadero auge del asbesto se desarrolla en el marco de los procesos de industrialización de finales del siglo XIX y durante todo el siglo XX. Por ende, es a partir de 1870 que se fundan las grandes industrias manipuladoras de asbesto en países como Canadá o Alemania. Durante el siglo XX distintos productos empezaron a incorporar el asbesto en sus procesos de producción, como el caso del fibrocemento el

cual se detalló de forma anterior, pero a su vez otros productos como los frenos para carros incorporaron el uso del mineral (Maunney, 2018).

Ahora bien, a pesar de los aportes significativos en la industria y el progreso económico del siglo XX que significó el uso del asbesto, en 1930 se evidenció el incremento de enfermedades pulmonares sobre aquellas personas que manipulaban el material. Esto derivó en la consolidación de nuevas enfermedades a causa del contacto con el asbesto, tales como la asbestosis. Siendo así, ya para 1960 había evidencia de diferentes enfermedades pulmonares a causa de contacto humano con el asbesto, de las cuales la más notoria era la asbestosis, pero también había suficiente evidencia para relacionar el asbesto con el cáncer de pulmón y así mismo, el mesotelioma (McCulloch & Tweedale, 2008).

Con este escenario inicia una de las mayores controversias en materia de salud pública de la actualidad dado que como se expuso, el asbesto es un material que debido a sus propiedades favorece el crecimiento económico en razón de los distintos mercados que surge. No obstante, desde inicios del siglo XX se evidenció que la producción industrial de este mineral generaba perjuicios a la salud sobre quienes lo manipulaban, lo cual evidencia un eventual choque entre la producción del asbesto y la salud ciudadana.

Ante dicho escenario, la historia sobre el debate del uso del asbesto ha involucrado distintos sectores a nivel internacional que han tomado posiciones entorno al dilema de la utilización del asbesto, bien sea a favor o en contra de su manufacturación. Por una parte, sectores académicos, organizaciones de víctimas, organizaciones de la salud y organizaciones laborales se han pronunciado en contra de la utilización del asbesto, resaltando las propiedades nocivas de este material.

El componente histórico que evidencia la construcción de esta postura es desarrollado por el académico David Michaels, quien en su libro *Doubt is their product* afirma que los estudios sobre la nocividad del asbesto datan desde 1930 y así mismo desde dicha década el poder corporativo de la industria del asbesto buscaba frenar la evidencia sobre la nocividad del mineral. De ello, cita el caso del Doctor Anthony Lanza en Estados Unidos, quien fue encargado por la industria para realizar estudios sobre la nocividad del asbesto y la silicosis. A pesar que sus resultados postulaban al asbestosis como una enfermedad

de mayor intensidad que la silicosis, las órdenes de la empresa condujeron a que alterara sus hallazgos (Michaels, *Doubt is their product*, 2008).

Los estudios sobre la nocividad del asbesto como el de Anthony Lanza marcarían el debate académico que se desarrollaría durante el siglo XX sobre la peligrosidad del asbesto. Esta contienda estuvo marcada por diferentes investigadores que emprendieron caminos académicos para corroborar la incidencia nociva del asbesto en la salud humana. De ello, como lo menciona Michaels, la investigación de Barry Castleman que da como resultado el libro *Asbestos: Medical and Legal Aspects* sería uno de los aportes académicos con mayor influencia a favor de la tesis de la prohibición del asbesto.

De este marco académico, organizaciones de talla mundial acogerían esta tesis con miras a una prohibición global del asbesto. Ejemplo de ello la Organización Mundial de la Salud (OMS)

En 1972, a través del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (IARC, por sus siglas en inglés), se destinó un grupo de trabajo para evaluar el riesgo carcinogénico del asbesto para los seres humanos. Esta investigación fue complementada en 1976 y se concluyó que la exposición a las fibras de asbesto implica un riesgo para los seres humanos de contraer enfermedades pulmonares, como el cáncer de pulmón, el mesotelioma, la asbestosis, entre otras (ORAC, 2018, pág. 12).

De este proceso, dicha organización a través de las resoluciones WHA58.22 de 2006 y WHA60.26 de 2007 recomendó a los países miembros prevenir las enfermedades relacionadas al uso del asbesto, tomando medidas como su prohibición.

A su vez, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoció la tesis de la nocividad del asbesto, por lo cual en 1986 promulgó el Convenio 162, el cual recomendaba a los países adscritos que generaran políticas sobre el uso regulado del asbesto, velando así mismo por una posible sustitución.

Con ello se evidencia que a nivel global y en el marco histórico frente a la controversia suscitada por el uso del asbesto, se han presentado múltiples escenarios en los cuales organizaciones internacionales y académicas se han manifestado en favor de la prohibición del material.

Este hecho podría concluir con una prohibición a nivel internacional del mineral, dándole la razón a las observaciones médicas que se han desarrollado en la contienda a favor de la prohibición del asbesto.

No obstante, a pesar que el muestreo empírico sobre la peligrosidad del asbesto inició en 1930 a la fecha muchos países como Estados Unidos mantienen su uso. Cada escenario estatal en donde ha prosperado la prohibición del uso del material ha involucrado una contienda política, jurídica y científica en el proceso de su prohibición¹.

Una de las razones que dificultan y en ocasiones ha frenado la prohibición del asbesto en diferentes Estados, se debe a los aliados políticos y corporativos que el uso del mineral tiene (Michaels, *Doubt is their product*, 2008). Esto no es gratuito, ya que como se señaló previamente, los efectos económicos del material son evidentes y así mismo, el poder monetario de las industrias ha crecido en el marco de la globalización y la demanda urbanística del siglo XX y XXI (Secretariat International Ban Asbestos, 2012).

De allí que como contra partida a los elementos empíricos que han evidenciado los daños en la salud por el asbesto, desde la década de los 90 se propuso la tesis del uso del asbesto en condiciones de seguridad o uso controlado del asbesto (Villamizar & Camero Ramos, 2019). Esta argumenta que el mineral puede ser utilizado, pero con rigurosas leyes que evitan los perjuicios a la salud. La tesis ha sido respaldada por diferentes investigaciones (por lo general financiadas por las industrias productora) que corroboran la veracidad de la posibilidad del uso regulado del asbesto a través de un estricto marco normativo (Michaels, *Doubt is their product*, 2008). A su vez, los gobiernos de diferentes Estados han acogido esta hipótesis, desarrollando políticas públicas para la regulación del uso y la producción del asbesto.

Acorde con lo anterior, el cuadro político y social de Colombia en cuanto a la producción y el uso del asbesto ha obedecido a la dinámica global resaltada de forma previa. De esta forma, la prohibición del asbesto en Colombia, la cual se consolida en 2019 a través de

¹ Algunos de los escenarios internacionales que se expondrán en este trabajo denotan este elemento. Países como Italia, España, Canadá y Brasil han llevado a cabo contiendas sociales, políticas y jurídicas para lograr la prohibición del material. Parece existir una constante entre los patrones políticos en los países que han promulgado normativas para frenar el uso del asbesto.

dos mecanismos legales que pusieron fin a la producción y venta del asbesto², estuvo fuertemente influenciada por dicho escenario.

De esta forma, en Colombia se replicaron los debates internacionales frente al uso del asbesto a través de dos grandes bloques. Uno conformado por víctimas, academia y organizaciones sociales que abogaban por la prohibición del asbesto, apoyándose en estudios locales sobre la incidencia del material en la salud³ y principios jurídicos en materia de derechos ambientales y fundamentales que evidenciaban lo exógeno que era el uso del asbesto del marco legal colombiano. Y un segundo bloque conformado por el sector empresarial, quienes defendían la tesis del asbesto en condiciones de seguridad a través del marco normativo acogido por el Estado colombiano.

Con ello, el escenario de la prohibición del asbesto en Colombia evidenciaba que la contienda global por la prohibición del asbesto se desarrollaba a su vez en espacios estatales emulando los debates globales sobre el uso de este material. Así, la dinamización de este debate en Colombia es un elemento que finalmente deviene en un problema de políticas públicas, dado que el argumento hegemónico sería el encargado de dictaminar la política de salud pública frente al manejo del asbesto. Siendo así, cabe señalar que la tesis predominante en Colombia fue la del uso seguro del asbesto hasta 2019 en donde se generó el marco legal necesario para un cambio legislativo hacia la tesis de la prohibición del asbesto.

Bajo este contexto, se puede afirmar que la contienda entre estas dos visiones antagónicas sobre el manejo del asbesto en Colombia se oficializa en 2005 con la acción popular por la prohibición del asbesto en Colombia recibida en el juzgado 39 de la ciudad de Bogotá (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019), y que finaliza en 2019 con la ley Ana Cecilia Niño y el fallo de dicha acción jurídica.

Con ello, devendrían 15 años en el cual el problema de política pública sobre el manejo del asbesto estuvo dinamizado por una contienda argumentativa que involucró a sectores

² La ley 1688 de 2019 o Ley Ana Cecilia Niño y el fallo del juzgado 39 en favor de la sustitución del asbesto a nivel nacional

³ Estudios realizados por académicos como Juan Pablo Ramos, pusieron de manifiesto la incidencia en la salud del asbesto en territorios como Sibaté, municipio colindante a Bogotá. Consultar Exposición ambiental a asbestos: Análisis espacial de casos de Mesotelioma Maligno potencialmente atribuibles a zonas rellenadas con material que potencialmente contiene asbestos, en el municipio de Sibaté, Cundinamarca. Juan Pablo Ramos. 2017.

sociales, políticos, organizaciones de víctimas, empresas entre otros en el marco de la institucionalización de una política diferente frente al manejo del mineral (ORAC, 2018).

Bajo esta mirada, la comprensión del proceso para la prohibición del asbesto en Colombia adquiere gran valor académico y a su vez consistiría en un análisis de gran interés para los estudios sobre las políticas públicas, dado que en él se expone el proceso dialéctico en el cual una política no dominante se convierte en política institucional.

El proceso para la prohibición del asbesto en Colombia integra diferentes componentes de la ciencia política y el derecho, en él se refleja la búsqueda de diferentes organizaciones sociales, jurídicas y políticas por darle un aliciente real a la defensa de la vida como factor integral en la construcción de políticas públicas.

En este orden de ideas, la presente investigación se desarrolla en el marco del proceso de la prohibición del uso del asbesto en Colombia, con miras a analizar aquella orbita discursiva y de acciones que se enmarcaron en él, tanto de quienes abogaron por la prohibición del material, como aquellos actores que se opusieron a esta medida.

Cabe señalar que el resultado investigativo que se abordará en las siguientes páginas inició antes de la prohibición del asbesto en el país, cuando esta posibilidad se veía como un escenario remoto y complejo. En medio de la elaboración de esta investigación, la cual buscaba ser guía académica para aquellos grupos en favor de la prohibición del asbesto, se presentaron varios acontecimientos que afectaron los fines que en principio se perseguían. Estos hechos se pueden clasificar en tres ámbitos y corresponden a las prohibiciones del asbesto en materia local desde el ámbito de la contratación estatal, el fallo del juzgado 39 en favor de la sustitución del asbesto y finalmente la aprobación de la Ley Ana Cecilia Niño en el Congreso de la República.

Con este nuevo escenario, la investigación que en principio buscaba perfilar aquellos actores que incidían en el proceso de prohibición del mineral, modificó sus lineamientos para evaluar aquellos elementos que en el campo discursivo y en el accionar de las políticas públicas, consiguieron la prohibición del asbesto en el territorio nacional. Cabe

señalar que aún existen muchos vacíos y elementos dentro de la problemática del uso del asbesto en Colombia que estos mecanismos legales no han resarcido⁴.

Con ello, el documento tiene una estructura dividida en 3 partes. La primera de ellas, obedece a los criterios académicos generales frente a los elementos esenciales de toda investigación. De esta forma en ella se expresa el estado del arte, el marco teórico y la metodología. Cabe señalar que el marco teórico y la metodología seleccionada para la presente investigación, se encuadra en el paradigma interpretativista de las políticas públicas, dado que el debate sobre la utilización del asbesto se desarrolla con mayor fuerza en el ámbito argumentativo e interpretativo frente a variables, leyes, datos científicos y políticos enmarcados en dicha problemática.

La segunda sección de este documento consiste en la formación de la problemática frente al uso del asbesto en Colombia en materia argumentativa. Siendo así, cada capítulo desarrollará alguna de las premisas que sustentan (o sustentaron) el uso seguro del asbesto a modo de narrativas⁵ y a su vez, los elementos que controvierten estas afirmaciones. Cabe señalar que cada premisa está acompañada por una serie de documentos, leyes y políticas que son susceptibles de interpretaciones por parte de los actores involucrados en la presente problemática.

En la tercera sección se analiza el recorrido que tuvo el discurso en contra del uso del asbesto antes de convertirse de contranarrativa en una narrativa política dominante. En este apartado, se analizarán los canales de acción que cada organización efectuó para incidir en la prohibición del asbesto. Estos canales a su vez van acompañados de distintas connotaciones e interpretaciones en cuanto a la idoneidad de las formas y vías de acción para el éxito en la prohibición del asbesto en Colombia.

Finalmente, a modo de cierre, cabe señalar que quien redacta esta tesis participa en la dirección de una organización social, puntualmente una fundación que recibe el nombre de *Decide*. Dicha organización estuvo involucrada a fondo en la problemática, lo cual le

⁴ Como se evidenciará a lo largo de la investigación, existe una controversia frente a los vacíos que deja la Ley Ana Cecilia Niño en cuanto a reparación integral de las víctimas de asbesto, entre otros elementos que serán tratados en el desarrollo del presente documento.

⁵ Concepto utilizado por el analista de política pública Emery Roe que será explicado con mayor detenimiento en el marco teórico.

permitió entrevistarse y participar de diferentes espacios y escenarios importantes en la comprensión de la controversia.

1. Lineamientos teóricos y metodológicos de la investigación

En esta primera sección se abordan aquellos elementos teóricos y metodológicos que formarían la base de la presente investigación. Siendo así, esta parte estará dividida en tres ámbitos que conformarían el marco de análisis sobre el uso del asbesto en Colombia. De esta forma, la división se dará a partir de los siguientes capítulos, primero un estado del arte en el cual se realizará una breve aproximación a la literatura en el ámbito global sobre asbesto desde la política y la economía.

Seguido a ello, se expondrá el marco teórico, en el cual se hará una explicación conceptual del paradigma de políticas públicas seleccionado, correspondiendo al enfoque interpretativo. Bajo este precepto, se explicará de forma conceptual los preceptos de los pensadores Dvora Yanow y Emery Roe. Finalmente, como capítulo final se expondrá el cuadro metodológico utilizado en el desarrollo de la investigación, el cual comprende varios de los conceptos señalados por los autores, su explicación y puesta en marcha en el escenario de análisis en cuestión

1.1 Estado del Arte

El uso del asbesto es una problemática que envuelve distintos niveles académicos y que a su vez requiere una comprensión integrada en materia de salud, política y economía entre otras ramas del conocimiento. Esto se debe, entre otras cosas, a la amplia gama de análisis que componen la utilización del asbesto en un contexto estatal. Por ejemplo, la problemática puede comprender investigaciones de la ciencia política en cuanto a los mecanismos de gobierno y el poder corporativo en la utilización del asbesto (Castleman & Ziem, 1988) hasta reflexiones económicas sobre las externalidades de la industria (Kapp, 2006). Podría afirmarse que el uso del asbesto es un fenómeno que a la fecha ha sido

abordada por diferentes campos del saber y que su comprensión real requiere de un enfoque integral.

Entrando en materia, como se mencionó de forma previa, los ejes mediante los cuales se desarrollará el presente capítulo, consistirán en aquellas investigaciones que se han desarrollado frente a las implicaciones del uso del asbesto en el marco de la salud pública, lo socio-político y lo económico. Aun así, con miras a sintetizar la presente revisión literaria, el capítulo se centrará en aquellos textos que tienen una relación con el ámbito de las políticas públicas, dando un énfasis especial en las investigaciones en materia económica y política. Cabe mencionar que en cuestiones de salud, existe una vasta recolección de textos que se han situado en los análisis epidemiológicos entorno al debate de la peligrosidad del mineral. Estos no serán incluidos en esta sección, dado que su foco está centrado en criterios netamente medicinales y pueden ampliar innecesariamente los fines de esta sección. Por ello, el capítulo se centrará en los elementos económicos y políticos, con algunas referencias a la salud pública.

Siendo así, el primer eje evalúa la trayectoria económica que ha tenido el uso del asbesto en la industria y a su vez las investigaciones que analizan el impacto micro y macro económico que puede traer su prohibición. Esta temática no sólo presenta literatura referente a la bonanza económica del asbesto en la industria ante las demandas del mercado del siglo XX y XXI, también referencia importantes investigaciones sobre el despliegue fiscal que implica la permisibilidad en cuanto al uso del asbesto, tanto en materia de indemnización a víctimas, como por los gastos excesivos del sistema de salud, causados por el manejo que implican las enfermedades derivadas del material⁶. Dicho análisis corresponde a un elemento vital para la comprensión de la problemática y a su vez, ha sido motivo de decisiones en el manejo de la política sobre el uso del asbesto en diferentes Estados, incluyendo el caso colombiano (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019).

⁶ Cómo se abordará en dicha sección, varios estudios promovidos por actores gubernamentales como lo es el caso de Australia o Alemania han demostrado los gastos fiscales que implica el uso del asbesto. Estos se desarrollan en diferentes ámbitos, pero principalmente los que más afectan a la sostenibilidad fiscal corresponden a los gastos en salud, dado que las enfermedades derivadas del asbesto demandan diversas herramientas técnicas y manejo en recursos humanos (Takahashi, National Asbestos Profile for Australia, 2017).

Finalmente, el eje socio-político se desarrolla principalmente a través del estudio de las formas de veto y el rol que cumple el lobbysmo y las coaliciones políticas a la hora de frenar o fomentar la avanzada de una política que busca prohibir el asbesto. A su vez, el mundo jurídico y las instituciones judiciales han ejercido un rol importante frente a la problemática del asbesto⁷. Varios analistas evalúan estos factores desde una óptica que mezcla la política y el uso del mineral. Finalmente este eje abordará algunas referencias abordadas por la sociología política, que parten del marco analítico propuesto por Ulrich Beck⁸ para comprender el fenómeno del asbesto, principalmente desde el estudio de caso francés.

1.1.1 El asbesto, la economía y la salud pública: Crecimiento económico o sobrecostos del sector salud

En el capítulo anterior se expusieron algunos de los debates en torno a la salud pública, que se desarrollan en el ámbito de las garantías médicas del uso asbesto; siguiendo este desarrollo, el presente capítulo expondrá el estado del arte referente a los debates económicos que suscita el uso del asbesto.

Con ello, cabe señalar que el debate económico que se desarrolla en el campo de las políticas públicas en cuanto al uso del material se centra en el ámbito del gasto público y los costos que trae el uso del asbesto para un determinado Estado. A su vez, existen estudios que apuntan a evaluar la relación entre desarrollo económico y producción de asbesto, denotando que puede existir una incidencia favorable del asbesto en el crecimiento económico de un Estado.

Por tanto, la problemática que buscan abordar los analistas es si el uso del asbesto produce mejoras en la economía dado a sus beneficios industriales o si por el contrario, se afecta la sostenibilidad fiscal dado a los gastos en el sistema de salud.

⁷ El juicio contra Eternit en Italia marcó un paradigma global en cuanto al uso del asbesto y las empresas que promueven esta práctica.

⁸ La sociedad del riesgo, obra de Beck planteó un análisis social de lo que sería la sociedad pos-industrial del siglo XX y XXI. En él se encuadran todos los fenómenos derivados de la acumulación capitalista que aquejan el bienestar del hombre, re-planteando los paradigmas sociales clásicos en materia de positivismo y clases sociales (Beck, 2019)

En este orden de ideas, un primer texto que expone esta relación ente asbesto y desarrollo económico se titula *National Use of Asbestos in Relation to Economic Development* y fue publicado por la revista *Environmental Health Perspectives* y realizado en cooperación por cinco investigadores (Le, Takahashi, Karjalainen, Delgermaa, & Hoshuyama, 2009) .

El análisis propuesto busca analizar si hay una correlativa entre la producción de asbesto y crecimiento económico de un determinado Estado. Dicha investigación se sustenta bajo la tesis que efectivamente la producción de asbesto genera un impacto positivo en la economía. Esta premisa es sustentada a través de una metodología cuantitativa basada en un estudio estadístico que realiza el cruce de variables.

Cabe señalar que la idea central de la investigación no es justificar el uso del asbesto en razón de su efecto positivo en las variables económicas. Por el contrario, su conclusión afirma que el comportamiento histórico en los países que usan el asbesto sigue los patrones de la curva de Kunznets⁹, dado que existe una correlación entre el crecimiento económico provocado por el asbesto y su respectivo impacto en la salud humana. Ambas variables crecen de forma conjunta hasta llegar a un punto de estabilidad (probablemente determinado por un marco temporal en el cual se hace evidente la afectación del mineral a la salud humana). Con ello, el crecimiento económico mantiene una recta positiva constante pero el impacto a la salud disminuye (esto según los autores en razón de los sustitutos del asbesto, los cuales también forman parte de la economía nacional) (Le, Takahashi, Karjalainen, Delgermaa, & Hoshuyama, 2009)

Con este panorama el estudio desarrolla una metodología estadística al cruzar información obtenida de las plataformas informativas del U.S Geological Suvery (quien lleva la estadística del consumo de asbesto per cápita de algunos países productores y consumidores del material) con la información del Producto Doméstico Bruto (PDB) en un

⁹ La curva de Kuznets, fue planteada por el economista Simon Kuznets en el libro *Crecimiento económico y desigualdad de los ingresos* como una comprensión de la desigualdad económica. Siendo así, argumenta que la desigualdad en cualquier lugar del mundo está destinada a seguir una curva en forma de campana a raíz de diferentes variables en materia de industrialización y crecimiento económico. Ahora bien, al traslapar esta hipótesis al criterio medio ambiental, surge la premisa que el crecimiento económico puede generar un daño al medio ambiente debido a los factores de producción. Ahora bien, suponiendo que estas dos variables se interrelacionan, ambas pueden llegar a un punto de equilibrio en el cual se disminuye la afectación medio ambiental por determinados factores sociales.

marco temporal entre la década de 1930 y la década de 1990. Al realizar este cruce se llega a la siguiente conclusión

La correlación positiva entre el uso de asbesto y el PIB observado antes del punto de inflexión sugiere la interdependencia entre los dos factores. Durante los tiempos de altas demandas de infraestructura, están en juego fuerzas intensas para el uso de materiales de construcción de bajo costo. La posterior recesión en el uso ocurre a pesar del continuo crecimiento económico. Además, los países de altos ingresos no mantuvieron el uso y eventualmente pasaron al abandono. Incluso Canadá, un importante productor y exportador de asbesto, parece seguir el camino común a los países de altos ingresos, aunque son evidentes las grandes fluctuaciones. Los países de altos ingresos han acogido las respuestas sociales a los peligros del asbesto (en última instancia, las prohibiciones para todo tipo de asbesto, incluido el crisotilo), pero en especial los países de bajos ingresos. (Traducción propia) (Le, Takahashi, Karjalainen, Delgermaa, & Hoshuyama, 2009, pág. 162)

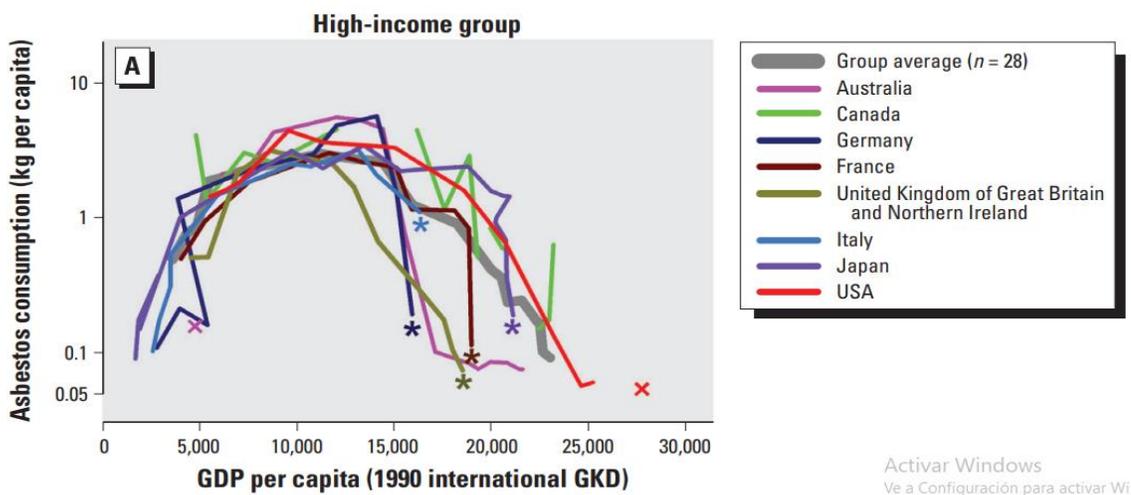
En este orden de ideas, la conclusión de los autores se desarrolla a través de diferentes afirmaciones a las que llegaron al analizar de manera comparada dos o más variables económicas frente al consumo de asbesto. La primera de ellas sugiere que efectivamente existe una correlación positiva entre el incremento del PIB (Producto Interno Bruto) y el consumo del mineral. Ahora bien, con ello los autores señalan algunas de las variables temporales que pueden incidir en dicho resultado.

Lo elemental de esta relación deviene del incremento en la demanda de infraestructura que ocurrió en el siglo XX; con los procesos de urbanización, la industria de la construcción tuvo un auge en su desarrollo, lo cual incide en indicadores económicos como el PIB. Lo llamativo de la presente conclusión no se encuentra exclusivamente en la incidencia positiva en la correlación entre Producto Interno Bruto (de ahora en adelante PIB) y uso del asbesto, sino en el análisis que sugieren los datos al demostrar que con la suspensión del uso del asbesto no se revocan los procesos de crecimiento económico, así lo demuestra la anterior citación al referirse a ejemplos como el canadiense. Probablemente la sustitución del asbesto por materiales menos nocivos como el Cloruro de polivinilo (de ahora en adelante PVC), facilita este tránsito económico sin generar traumatismos económicos (Le, Takahashi, Karjalainen, Delgermaa, & Hoshuyama, 2009).

Otro elemento de interés que expone la investigación tratada es el comportamiento diferenciado entre variables económicas en razón del nivel de ingresos que posea el país. Este elemento lo demuestra el documento al realizar una clasificación de Estados a partir de tres grupos. Un primero que corresponde a los países con altos ingresos, allí expone la

relación tratada previamente, solo que en este caso con la variable de Producto Doméstico Bruto (de ahora en adelante GDP) frente al consumo de asbesto per cápita en kilogramos. Siendo así, la gráfica que tiene como resultado el cruce de estas dos variables, evidencia cómo el consumo de asbesto generó un incremento en el desarrollo económico doméstico los primeros años consecutivos de historia de la industria.

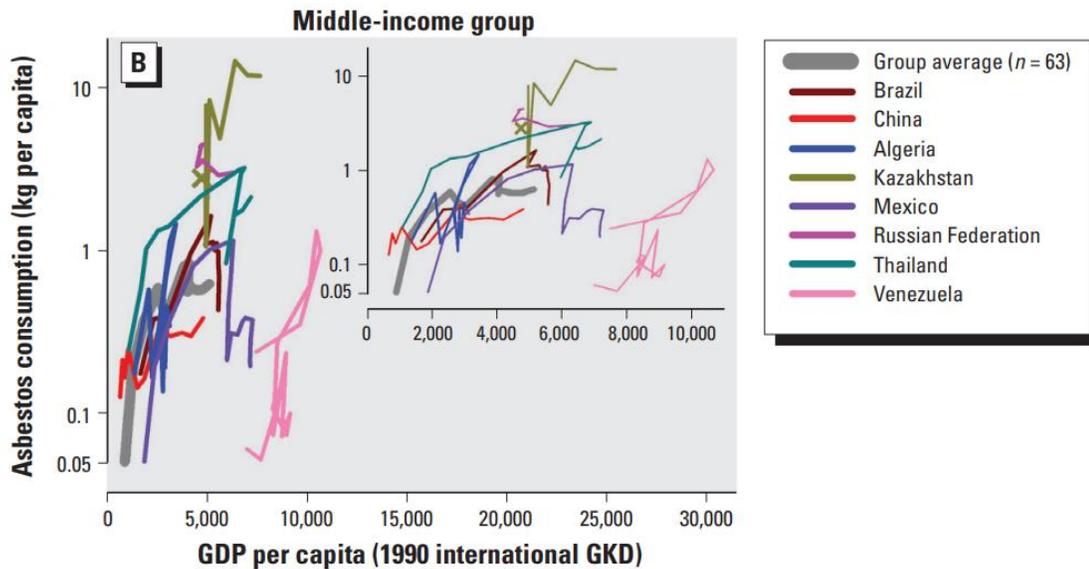
Figura 1-1: **Relación entre consumo de asbesto y GDP en países de altos ingresos**



Tomado de: (National Use of Asbestos in Relation to Economic Development, 2009)

Existe un segundo y tercer grupo de países clasificados según su capacidad de ingresos. De allí, el estudio denomina estos grupos como países de medios y países de bajos ingresos, en los cuales la relación entre las variables comparadas posee un comportamiento diferencial en cuanto a la anterior. Por ejemplo, en los países de Ingresos Medios (en la cual se puede ubicar a Colombia) se evidencia que el crecimiento económico respecto al consumo de asbesto se desarrolla de forma creciente. Al menos, para el periodo de tiempo señalado por el estudio, los países que clasifican en este grupo no habrían entrado en un proceso de prohibición del material y por ello su consumo no se ve afectado.

Figura 2-1: Relación entre consumo de asbesto y PDB en países de ingresos medios



Activar Windows

Tomado de: (National Use of Asbestos in Relation to Economic Development, 2009)

Este gráfico se ajusta a las realidades de estos países en cuanto al uso del asbesto, dado que la mayoría de ellos no ha acogido políticas para la sustitución del mineral. Así mismo, expone la relación entre crecimiento económico y uso del asbesto, con la diferencia que el consumo no se reduce en comparación de los países de ingresos altos. Cabe resaltar que el único país que no tiene un patrón definido es Venezuela. Este elemento se puede explicar en función de las recesiones económicas que han golpeado al país (Le, Takahashi, Karjalainen, Delgermaa, & Hoshuyama, 2009).

Finalmente, el presente artículo contribuye al debate económico en cuanto al uso del asbesto desde dos perspectivas. Primeramente, la estructura metodológica propuesta por el artículo permite evidenciar desde la correlatividad estadística que existe una alineación positiva entre consumo de asbesto y crecimiento económico. Este elemento es una prueba empírica que corroboraría la tesis del beneficio industrial que trae consigo el mercado del asbesto.

No obstante, el estudio no se limita de forma exclusiva a sustentar esta tesis, por el contrario la segunda contribución demuestra que aquellos países que prohibieron el asbesto a tiempo no percibieron un alto deterioro en sostenibilidad financiera a causa de los gastos en salud e indemnizaciones. Para los autores esta situación se encuadraría en la teoría de Kuznets, dado que las mejoras tecnológicas percibidas por el crecimiento económico son las que permiten realizar la sustitución del asbesto sin traumatismos económicos (Le, Takahashi, Karjalainen, Delgermaa, & Hoshuyama, 2009).

Por otra parte, la premisa sobre el traumatismo económico que podría causar la sustitución del asbesto, ha sido acogida por investigadores para evaluar si dicha deducción tiene validez real en el argot de las políticas públicas en salubridad.

A continuación, se expondrá de forma breve uno de los textos que evalúa la tesis del desgaste económico en función de la sustitución del asbesto desarrollado por el Banco Mundial, quienes de forma sintética abordan dicha teoría.

Este documento hace un análisis general de las implicaciones del asbesto en la salud y en las políticas de un Estado, no obstante dedica una breve sección para analizar los costes de la sustitución, rebatiendo la teoría sobre el desmejoramiento económico (Group, World Bank, 2009).

En este orden de ideas, lo primero que detalla el Banco Mundial es la existencia de nuevos mercados de sustitutos para el asbesto. Así, la organización afirma que “Los sustitutos más seguros que el asbesto están cada vez más disponibles. Estos incluyen productos de fibrocemento que utilizan combinaciones de fibras vegetales locales y sintéticas fibras, así como otros productos que sirven para los mismos propósitos (Traducción propia) (Group, World Bank, 2009, pág. 6)

Con ello, la corporación acepta la posición de la OMS y otras organizaciones en materia de salud¹⁰, que reconocen la existencia de sustitutos para el asbesto que poseen un mayor grado de seguridad. Ahora bien, la cuestión de interés fundamental para el estudio es

¹⁰ La OMS en su página de internet y en varias resoluciones apoya este tesis (Salud, OMS, 2017). Otras organizaciones que comparten esta postura es el Comité Científico sobre Toxicidad de la Comisión Europea. (Scientific Committee On Toxicity, Ecotoxicity And The Environment (Cstee), 2020)

verificar si el sustituto de este mercado genera un traumatismo empresarial irreparable. De este hecho, la investigación alude a que efectivamente sí hay un incremento en los costos de producción frente a la sustitución, no obstante

El aumento en el costo total de la construcción de edificios. Que tales productos representan se ven compensados en cierta medida por la omisión de una higiene especial medidas en la instalación / mantenimiento / renovación, la falta de un peligro continuo para la construcción trabajadores y ocupantes, y costos reducidos de eliminación y eliminación de residuos (Group, World Bank, 2009, pág. 6)

Así, el argumento final del Banco Mundial para posicionar una premisa favorable entorno a la sustitución del asbesto, se efectúa desde la lógica de la disminución de costos que otorga las regulaciones y medidas de salubridad en las empresas, incluyendo en estas las indemnizaciones en materia de salubridad.

Siguiendo este orden de ideas, otro elemento que genera controversias en cuanto a los estudios económicos del uso del asbesto es el impacto real de su prohibición en el PIB. Si bien ya se expusieron dos artículos que parten de una evaluación que involucra estos indicadores económicos, no se centran en evidenciar el impacto real que puede generar la prohibición. Siendo así, a continuación se expone brevemente el texto titulado *Trends and the Economic Effect of Asbestos Bans and Decline in Asbestos Consumption and Production Worldwide* realizado en colaboración por seis investigadores (Allen, Baez, Stern, Takahashi, & George, 2018) que busca definir dicha relación estadística.

Dicha investigación nuevamente realiza el cruce estadístico entre consumo de asbesto y Producto Interno Bruto a través de una dispersión temporal de estas dos variables. No obstante, para este caso específico la dispersión no busca evaluar la correlatividad entre crecimiento y consumo, sino el efecto que se produce una vez el asbesto es prohibido. Aun así, el resultado es muy semejante a la investigación citada anteriormente, es decir, no hay una muestra significativa de recesión económica a raíz de la salida de la industria del asbesto. Aun así, las conclusiones evalúan elementos metodológicos que no habían sido tenidos en cuenta en la investigación previa, como lo expone la siguiente cita

Para los países que han prohibido el asbesto, aunque no observamos un impacto estadísticamente significativo en su crecimiento del PIB como resultado de las prohibiciones, el poder de este análisis a nivel de país para detectar efectos es limitado en parte debido al hecho de que la producción de asbesto y / o el consumo generalmente no eran un factor sustancial en el PIB a nivel de país. Por ejemplo, el sector minero y de servicios públicos (del cual el asbesto era un aspecto) representaba solo el 3% del PIB en

Italia en los años previos a su prohibición. Como resultado, las estadísticas a nivel de país pueden ocultar incluso grandes impactos en economías o comunidades especializadas. Sin embargo, en la medida en que el asbesto puede no ser una gran parte de las economías de los consumidores actuales de asbesto, estos resultados aún pueden ofrecer una idea del impacto probable en sus economías, si los consumidores actuales también eligen prohibir el asbesto (Traducción Propia) (Allen, Baez, Stern, Takahashi, & George, 2018, pág. 15)

Con dicha conclusión, las investigaciones que se realizan a través del cruce de indicadores económicos con variables del consumo del asbesto se verían insuficientes para llegar a hipótesis reales, dado que dichas variables no sustraen de forma completa la participación económica de la industria del asbesto en la construcción de un indicador como lo es el PIB. A su vez, este elemento lleva a otra conclusión y es si realmente la industria del asbesto juega un papel importante en el PIB al momento de ser prohibido el mineral en un determinado Estado. (Allen, Baez, Stern, Takahashi, & George, 2018).

Es evidente que la industria puede no representar un papel importante a la hora del asbesto ser prohibido; no obstante, la cita a su vez expone otra hipótesis importante en cuanto al grado de afectación que puede generar en elementos más pequeños, como lo son comunidades que dependen de la minería de asbesto u otros procesos semejantes¹¹. Este elemento podría ver afectada su economía con la prohibición y como se expone en la citación seleccionada, la investigación no abandona esta hipótesis (Allen, Baez, Stern, Takahashi, & George, 2018).

Habiendo analizado diferentes investigaciones que apuntan a evaluar las implicaciones económicas de la producción del asbesto, sea desde una perspectiva de crecimiento o de recesión en razón de su prohibición, se evidencia que existen valoraciones positivas frente al análisis del asbesto en la producción nacional y global. Ahora bien, otro marco investigativo que se ha abordado en los estudios de la economía y el asbesto se desagrega en la comprensión del efecto contrario de lo que evalúan dichos análisis. Es decir, la incidencia negativa del asbesto en la economía.

¹¹ En Colombia este elemento puede evidenciarse en el caso del municipio de Campamento en Antioquía, minera Las Brisas. Este elemento se desarrollará en la tercera sección de la presente investigación.

Diferentes investigaciones apuntan a evaluar el gasto social que implica el asbesto en la economía estatal, dado que el tratamiento a las enfermedades derivadas, el manejo de los seguros en materia laboral y las demandas contra el Estado implican un evidente desgaste que no es cubierto del todo por las empresas manipuladoras del mineral (OMS, 2012).

Por ello, las investigaciones en materia de política pública que evalúan dicha incidencia estatal en los países productores se denominan Perfiles Nacionales de Asbesto (OMS, 2007). Dicha herramienta se desenvuelve a partir de una investigación académica, pero su utilización pretende evaluar la situación actual de un país productor de asbesto con el objetivo de realizar una sustitución y remoción del material y a su vez reparar a las víctimas. Por consiguiente, entre los elementos que desarrollan estos documentos, se sitúa un análisis económico dando respuesta a la incidencia del uso del asbesto en el gasto social estatal (OMS, 2007).

Entrando en materia, para efectos de esta revisión teórica se expondrá el análisis económico expuesto por los perfiles nacionales de asbesto correspondientes a Australia y a Alemania. En ambos se hace un detallado análisis económico sobre las implicaciones que ha traído el uso del asbesto en las finanzas públicas de los Estados.

Siendo así, inicialmente se analizará lo expuesto por el perfil nacional de asbesto de Australia en materia económica. El análisis económico que desarrolla este perfil sitúa los gastos por asbesto en diferentes ámbitos de incidencia, haciendo alusión a que el más común y del que se tiene mayor registro son los impactos a la salud por enfermedades derivadas al uso del material; no obstante, hay otros ejes tales como gastos en política pública para supervisar el uso del asbesto, gastos en materia de salud a causa de las enfermedades mentales en consecuencia a tener un familia o persona cercana enferma de asbesto y gastos en la remoción de asbesto instalado (cuando este se prohíbe) (Takahashi, National Asbestos Profile for Australia, 2017)

El texto no precisa las razones por las cuales estos elementos afectan en materia de gasto público, pero es evidente que son componentes que hacen parte del compromiso fiscal que adquiere un Estado al hacer uso del asbesto. Con ello, la investigación precisa los datos económicos del país en función del gasto en salud afirmando que

Vivir con una enfermedad relacionada con el asbesto compromete la capacidad de un individuo para participar en el pago y el no-pago de la fuerza de trabajo. Las pérdidas de productividad también influyen a los cuidadores que ya no pueden participar en el trabajo y en comunidad como lo harían de otra manera. Estos efectos indirectos se estiman en \$321 millones en 2015. La mayoría de las pérdidas (85 por ciento) se deben a enfermedades causadas por exposición ocupacional, con pérdidas compartidas equitativamente entre el trabajo remunerado y no remunerado. Asumiendo, estos costos surgen debido a la muerte prematura de una persona, en lugar de su discapacidad. (Traducción propia) (Takahashi, National Asbestos Profile for Australia, 2017, pág. 45)

Con este análisis, los investigadores buscan tasar de forma anual los daños económicos que generan las afectaciones a la salud por las enfermedades derivadas del material. Es importante resaltar la alusión que hace esta cita a los cuidadores de persona enferma por asbesto, dado que ellos también verían afectados sus ingresos y su fuerza de producción por las restricciones que implican el hecho de estar a cargo de un paciente.

Otro elemento que demanda gastos son las “compensaciones” que el Estado debe asumir en razón de las enfermedades derivadas del asbesto (Takahashi, 2017). Cabe señalar que en varios países (incluyendo el caso colombiano) las aseguradoras de riesgos profesionales reciben dinero por parte del Estado para operar. Este elemento indirectamente afecta las finanzas del Estado. Bajo este precepto la herramienta determina los costos tazados por compensación en enfermedades derivadas por asbesto de la siguiente forma

Tabla 1 – 1 Montos promedio de compensación

Tipo de enfermedad	Cantidad de la compensación en 2013	Cantidad de la compensación en 2014
Mesotelioma	\$301,275	\$311,346
Asbestosis	\$99,251	\$98,795
Cáncer de Pulmón	\$134,262	\$103,720

Fuente: elaboración propia tomado de Perfil Nacional de Asbesto australiano (Takahashi, National Asbestos Profile for Australia, 2017)

Finalmente, la investigación no sugiere una hipótesis sobre los costos del uso del asbesto en razón del gasto público. Esto se debe a que su objetivo es ser guía en política pública, comprendiendo de forma amplia a través de las percepciones de los actores este problema

de política pública, más allá que sugerir hipótesis como los textos consultados de forma anterior. No obstante, es evidente que la investigación denota los altos costos que implica el uso del mineral en materia de inversión en salud y el traumatismo económico que genera en las familias víctimas.

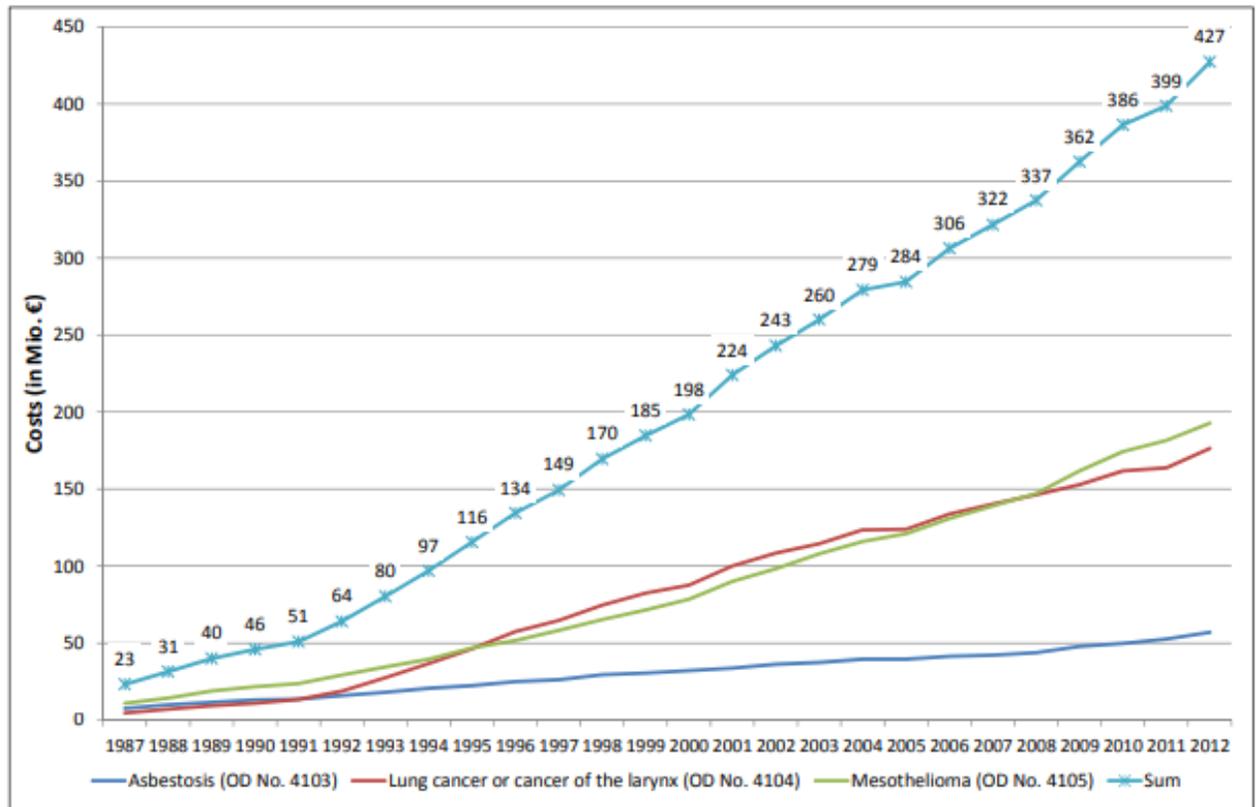
El perfil nacional de asbesto alemán, el cual también configura un papel importante en materia investigativa entorno al asbesto y la economía, a su vez expone resultados semejantes al caso australiano. Aun así, hay elementos complementarios que valdría la pena exponer para reforzar la conjetura académica sobre la incidencia económica del uso del asbesto en materia de gasto social.

Un elemento a resaltar de la herramienta alemana en materia metodológica es la conjunción que hacen de los costos económicos y la inversión estatal en función de las enfermedades derivadas del asbesto. Esto les hace plantear la hipótesis que el uso del asbesto genera costos crecientes en consecuencia de la ampliación de la gama industrial de su producción, la cual puede implicar una mayor afectación a personas (National Asbestos Profile for Germany , 2014).

Ahora bien, uno de los factores de estudio que evidencian el crecimiento de los costos en función del asbesto, son los aumentos de pensiones derivadas del asbesto¹² a la par que también incrementan las enfermedades. Esto se evidencia en la siguiente gráfica

¹² Diversos sistemas de seguridad social otorgan beneficios en materia pensional a trabajadores de asbesto. Por ejemplo en el caso de Colombia, mediante el decreto 2090 de 2003 se le otorgan pensiones anticipadas a trabajadores de asbesto.

Figura 3-1 Costos de nuevas pensiones por año



Fuente: Perfil Nacional de Asbesto Alemania (Federal Institute for Occupational Safety and Health , 2014)

Por ende, las dos investigaciones implementadas para el gobierno de Alemania y de Australia, evidencian que efectivamente el uso del asbesto genera gastos crecientes para la economía estatal.

Ahora bien, una última investigación que sustenta esta tesis la desarrolla la OMS en el marco de la prohibición del uso del asbesto, esta se titula *“The Human and Financial Burden of Asbestos in the WHO European Region”* y maneja la tesis del desgaste económico que genera el cuidado estatal de las enfermedades derivadas del asbesto. Esto implicaría la reparación de derechos y así mismo la infraestructura estatal que se requiere para atender a ciudadanos con enfermedades a causa de la manipulación del asbesto (OMS, 2012)

Con base en lo anterior, la OMS al estudiar el caso europeo y comparar otras investigaciones como lo son los perfiles nacionales de asbesto, acoge la conclusión que efectivamente el uso del asbesto genera elevados costos médicos, dado a la complejidad de los tratamientos, la inversión elevada en seguridad social y así mismo, la reparación de las víctimas (OMS, 2012).

1.1.2 El uso del asbesto y su incidencia político-social: organizaciones de víctimas, litigio basado en ciencia y poder corporativo

Uno de los ejes que mayormente ha contribuido a la producción literaria en el campo del asbesto se ha desarrollado en el ámbito político. Como se expuso con anterioridad, cada eje tiene una incidencia particular en el mundo de la política. Por ejemplo, algunos de los estudios e investigaciones expuestas en cuanto a la economía y el uso del asbesto, se desarrollan en el ámbito de la política fiscal, con concreto análisis en los excesos en el gasto en salud. De esta forma se evidencia la integralidad de los ejes teóricos que componen al caso de estudio.

Para efectos del presente capítulo, el desarrollo de la temática teórica que hace referencia a la política y el uso del asbesto se centrará en tres ejes que se consideran de valor significativo para la construcción del presente estado del arte.

Estos ejes se desagregan de la siguiente manera: primero, las investigaciones que han evaluado la posible incidencia del poder corporativo de la industria del asbesto en el Estado, tanto en ámbitos institucionales como en lo judicial; segundo, los estudios que se han desarrollado en materia de organizaciones de base como lo son los colectivos de víctimas y su incidencia en la reparación y la prohibición del material; finalmente, la tercera línea corresponde a un ámbito de la sociología-política, la cual ha enfocado su análisis a los factores de riesgo del mundo contemporáneo, en ella se expresan algunos conceptos propuestos por la teoría de la sociedad del riesgo de Ulrich Beck frente a la problemática del asbesto.

Entrando en materia, el primer eje que se abordará es lo concerniente a la incidencia del poder corporativo de la industria del asbesto sobre el Estado. Dicho elemento ha sido abordado por la literatura desde diferentes miradas y enfoques, los cuales abarcan

escenarios de investigación como lo son, la incidencia corporativa en la producción científica, el lobby como forma de permear las decisiones en política, la incidencia en instituciones determinantes en la regulación del asbesto, entre otros. Siendo así, el presente estado del arte incluirá algunas de estas miradas académicas en cuanto a la incidencia del poder corporativo en la construcción de la política en el marco del uso del asbesto.

Para iniciar, algunas investigaciones han tratado de evaluar la incidencia de la industria del asbesto en la producción de artículos académicos que justifiquen y den respaldo a las garantías en seguridad en materia de su uso (Villamizar & Camero Ramos, 2019). El fenómeno que se encuadra en el debate frente a la veracidad de este tipo de publicaciones no puede limitarse a su valor científico, dado que la finalidad de estas no va encaminada únicamente a contraponerse a los argumentos en salud corroborados por otros análisis como el de la OMS o el de las Universidades. También, su objeto es generar una incidencia en la política y en el sistema judicial (Michaels & Morfon, 2007).

Este factor ha sido estudiado por diferentes autores que han evaluado la veracidad de estos artículos a la luz de la finalidad política que estos persiguen. Bajo este precepto, el primer artículo que se expondrá como recopilación de la presente sección del estado del arte corresponde a la investigación realizada por David Engilman Tess Bird y Caroline Lee titulada *Dust diseases and the legacy of corporate manipulation of science and law*.

Los investigadores realizan un recorrido temporal de la década de 1950 hasta la actualidad, para evidenciar la relación entre estudios científicos de dudosa veracidad y la creación de un marco regulatorio para la permisibilidad del uso del asbesto, como lo pueden ser los Límites de exposición profesional (de ahora en Adelante TLV por sus siglas en inglés Threshold Limit Value)¹³.

Siendo así, el primer elemento que detallará la investigación será lo concerniente a la década de los 50s en Estados Unidos, donde señala que los patrones que regían para los

¹³ Los TLV es un tipo de medida de salud ocupacional que definen el uso de un material en condiciones más seguras. Bajo este precepto, los TLV corresponden al valor límites que un trabajador puede estar expuesto a un material sin que este le produzca un perjuicio. Este elemento será precisado en la segunda sección del presente trabajo (Salud, OMS, 2017)

TLV no eran del todo claros y eran fijados a modo arbitrario por las empresas. Esto se debe particularmente a raíz de los estudios, que eran patrocinados en general por entidades privadas fuera del Estado, como lo reconoció en su momento la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales (ACGIH, por sus siglas en inglés) (Engilman, Bird, & Lee, 2014)

Otro elemento de la década señalado por el estudio fue el informe Braun-Traun, quien incidió en los mecanismos regulatorios en el marco del uso del asbesto cuestionando los TLV.

En 1957, Daniel Braun, director médico de la IHF (siglas en inglés, Federación Internacional de Hospitales), conoció de varios artículos publicados que hacían la conexión entre el asbesto y el cáncer. Este análisis condujo a la publicación del estudio conocido como Braun-Truan, que fue extremadamente influyente al promover el punto de vista de que el asbesto no era un carcinógeno. La confusión deliberada de la relación entre el asbesto y el cáncer en los Estados Unidos contribuyó a la demora en la reducción de los TLV frente al manejo del asbesto (Traducción propia) (Engilman, Bird, & Lee, 2014, pág. 2)

En síntesis, el análisis que realizan los autores del informe de Daniel Braun y su incidencia en los TLV, parte de lo siguiente: durante la década de los años 50 se generó una cadena de estudios que vinculaban al asbesto con el cáncer. Con ello, distintas organizaciones privadas emprendieron la búsqueda para posicionar un marco regulatorio adecuado para el manejo del asbesto. Así, la investigación detalla que la exposición a la que estaban sometidos los trabajadores para la década era "80 veces más alta que el nivel de 5 mppcf" (Engilman, Bird, & Lee, 2014, pág. 1). Por este motivo se tornaba evidente la necesidad de una drástica reducción de los TLV, la cual no fue posible en razón del debate provocado por el informe Braun (Engilman, Bird, & Lee, 2014).

Ahora bien, es necesario evaluar este informe dado que allí se evidencia la incidencia corporativa y su evidente manipulación en los debates de política pública, como es el caso de los TLV. En este orden de ideas, el documento indica lo siguiente frente al informe

La IHF realizó el estudio bajo contrato de la Asociación de Minería de Asbesto de Quebec (QAMA) entre 1956 y 1957. Este estudio transversal miró las tasas de asbestosis y cáncer de pulmón en casi 6000 mineros, utilizando información de la provincia de Quebec en materia de control de la mortalidad. En su informe privado a QAMA, Braun declaró que los mineros con asbestosis tuvieron una estadística significativa mayor riesgo de desarrollar cáncer de pulmón. Sin embargo, en el artículo publicado, los autores informaron exactamente opuesto.

Lo que detallan Engilman y el conjunto de investigadores es que el informe no gozaba plenamente de la libertad para exponer los resultados hallados, por el contrario la presión

de la industria minera de asbesto de Quebec influyó para que se borrara lo que pudiera incomodar al ejercicio de producción. Con ello, el debate en materia de los TLV se vio frenado y a su vez la necesidad de definir unos estándares gubernamentales que pudiesen regular el manejo del asbesto, salvaguardando parcialmente a los trabajadores (Engilman, Bird, & Lee, 2014).

Un nuevo escenario de incidencia corporativa es analizado por el presente trabajo que comprende desde los años 60 hasta la actualidad. Cabe sintetizar este escenario a partir de los siguientes elementos temporales que marcaran algunas pautas frente al análisis de la incidencia política de la industria del asbesto. Siendo así, como lo señala el documento la organización OSHAS (Occupational Health and Safety Assessment Series) retomaría algunas de las investigaciones independientes de la década los 60, como es el caso del estudio del doctor Seikoff entre otros, para exigir unos estándares a las industrias en cuanto al uso del asbesto. De allí hasta la actualidad, la industria iniciaría una serie de procesos para evitar el cumplimiento de estos criterios, como lo es la creación de estudios científicos o el lobby político (Engilman, Bird, & Lee, 2014).

Un ejemplo de lo anterior en materia de regulaciones de la OSHAS frente a la industria, es ejemplificado por el documento a partir del caso de cuando se les exigió a los productores de asbesto que incluyeran la palabra peligro y cancerígeno en su producción (Engilman, Bird, & Lee, 2014). Diferentes comunicados por parte de la industria surgieron en contra de esta medida, la cual finalmente fue removida a causa del lobby político ejercido por la industria (Engilman, Bird, & Lee, 2014).

Finalmente, el texto concluye con una referencia entorno al SOA (State of art por sus siglas en inglés, estado del arte) y los TLV. En la actualidad existe una controversia jurídica dado que los perjuicios producidos por la manipulación del asbesto son evidentes. No obstante, la inquietud que busca refutar la presente investigación es sí esta incidencia era conocida tiempo atrás y por el contrario el poder corporativo en la política pública evitó determinantes decisiones para evitar mayores afectaciones.

Es necesaria la comprensión del concepto del SOA, el cual se define como la capacidad que se tiene en un determinado momento histórico de conocer el daño producido por un material (Engilman, Bird, & Lee, 2014). Frente a esto, este trabajo de grado introduce dicho

debate, dado que considera que la industria se excusa en premisas falsas, tales como que para las fechas pasadas se desconocían las incidencias reales del asbesto en la salud y por ello no se implementaron los TLV de forma adecuada. Por el contrario, la investigación de Engilman evidencia que el conocimiento se tenía, pero se prefirió incidir en la política para desviar el debate, antes que acatar las recomendaciones.

Otros estudios profundizarían la investigación realizada por el equipo de David Engilman frente a la relación corporativa y la producción de política. El texto referenciado, evoca dos premisas de gran importancia en la comprensión de este fenómeno. La primera es la relación entre artículos científicos no independientes y su versatilidad para adaptar medidas políticas favorables para los productores de asbesto y la segunda sería la incidencia del lobby político organizado por parte de las industrias.

Cabe señalar que dichos aspectos han sido estudiados a profundidad por el investigador David Michaels, quien analiza la relación ciencia, política y poder industrial tanto para el ámbito del asbesto como para otros materiales nocivos para la salud humana (Michaels, *Doubt is their product*, 2008). Del investigador se analizarán dos textos que complementan el análisis teórico propuesto.

Una de las contribuciones teóricas más acertadas en su intento por dilucidar la relación entre sector industrial del asbesto y construcción de política, la desarrolla David Michaels en su libro titulado *Doubt is Their Product*. El libro tiene por objeto evidenciar la relación política que emana de la interacción entre la producción industrial de elementos nocivos para la salud humana (de forma puntual el tabaco y el uso del asbesto) y la creación científica que ampara su utilización y consumo.

En este orden de ideas, existe una convergencia entre la investigación de Michaels y la de Engilman, dado que campos exponen la relación entre ciencia a merced del corporativismo. Bajo este precepto, se analizarán algunos de los aportes que se consideran de gran valor para el presente estado del arte de la contribución del investigador al campo político del uso del asbesto.

Entrando en materia, David Michaels sitúa su investigación a partir del concepto de “*manufacturing uncertainty*” que podría traducirse al castellano como fabricación de la incertidumbre. Dicho concepto según el autor, es la estrategia que tienen las industrias

para oscurecer los debates científicos en torno a la peligrosidad de un determinado producto para la salud humana. Bajo este entendido, la fabricación de la incertidumbre se da en el marco del debate científico, al impedir la certeza de la peligrosidad real de un producto sobre la salud humana (Michaels, 2008).

Para Michaels la creación de la incertidumbre se desarrolla a partir de diferentes factores, por ejemplo, la línea temporal de los estudios de la peligrosidad del uso del asbesto en los Estados Unidos, ha evidenciado en contadas oportunidades la peligrosidad del material para los trabajadores (Engilman, Bird, & Lee, 2014). No obstante, el poder corporativo a su vez ha incidido en la producción de otra gama de investigaciones que buscan refutar la premisa de la peligrosidad del material. Con ello, lo que parecía cierto en un primer momento, entra a una esfera de debate deliberativo, por lo que se torna imposible dilucidar la certeza real sobre la peligrosidad del mineral. Este ejemplo para el investigador, es una muestra de la fabricación de la incertidumbre por parte del sector empresarial del asbesto (Michaels, *Doubt is their product*, 2008).

En este orden de ideas, el desarrollo del libro evaluará las formas en las que la industria del asbesto ha creado o hecho uso de la incertidumbre para aplicarla a su favor. Con ello, la metodología usada por Michaels se desarrolla en un ámbito temporal al igual que el texto citado anteriormente. Siendo así, el documento analiza diferentes temporalidades en donde se han dado escenarios relevantes para la manipulación de la incertidumbre desde un ámbito científico con implicaciones políticas.

Con ello, un primer elemento a analizar consistiría en la forma en que la industria ha hecho uso de la incertidumbre para trasgredir algunas de las regulaciones y límites frente a la manipulación del asbesto previo al reconocimiento de la peligrosidad del asbesto realizado por la Agencia de Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (de ahora en adelante OSHA). Siendo así, vale la pena exponer algunos de estos escenarios destacados por el autor, previos a la política de la OSHA.

El autor resalta que para la temporalidad de 1938 el Servicio Público en Salud (PHS) de los Estados Unidos estuvo a cargo de Waldemar Dressen quien fue el primer director encargado de realizar un estudio sobre los niveles de exposición y el riesgo de contraer asbestosis (Michaels, *Doubt is their product*, 2008). Con ello develó que en la mayoría de

las industrias los niveles de exposición oscilaban entre los 5 o 10 y ocasionalmente los 100 mppcf (millón de partículas por pie cúbico). Siendo que los estudios indicaban que con 5 mppcf ya era un riesgo para contraer la asbestosis, Waldemar optó por una política de regulación en materia de exposición del asbesto en un rango no mayor de los 5mppcf (Michaels, *Doubt is their product*, 2008).

Así mismo, Michaels relata que para dicha época se le restringía el monitoreo al Estado y era muy poco lo que las organizaciones estatales estadounidenses podían hacer para evaluar el cumplimiento de los estándares en la industria del asbesto. A su vez, en 1947 la Industrial Hygiene Foundation realizó un estudio para la industria el Instituto Textil del asbesto, en el cual evidenció que las regulaciones emanadas por la PHS no eran del todo seguras, por el contrario había evidencia de asbestosis en exposición de hasta 2 mppcf (Michaels, *Doubt is their product*, 2008).

A pesar de la advertencia de este estudio, las empresas tergiversaron el argumento valiéndose de la incertidumbre, como lo expresa la siguiente citación

Vandiver Brown, el abogado interno de Johns-Manville, vio los resultados de manera diferente. Vio una oportunidad de oro para fabricar incertidumbre. En el simposio de laboratorios afirmó "hasta donde he podido determinar, nadie puede afirmar con certeza cuál es el límite máximo permitido para el polvo de asbesto. Estoy seguro de que no se ha realizado ningún estudio específicamente dirigido a determinar esta cifra y me pregunto si existe existen datos suficientes que correlacionan la enfermedad con el grado de exposición para justificar cualquier determinación que incluso se aproxime a la precisión (traducción propia) (Brown, 1950, pág. 67) como se citó en (Michaels, *Doubt is their product*, 2008, pág. 16)

Con la anterior cita, el autor evidencia que la variación de resultados que han sido hallados por las distintas investigaciones en cuanto a los límites de exposición y su relación con la asbestosis, se interpretan por la industria como un criterio de incertidumbre. Esto les permite argumentar que no existe certeza frente al límite de exposición permisible y con ello apartarse de las medidas de regulación.

A partir de estos ejemplos Michaels comprueba su tesis, es decir que la formación de incertidumbre por parte de la industria del asbesto le ha permitido beneficiarse de ella. Cabe resaltar que esta estrategia se ha consolidado en diferentes niveles, como lo señala el autor. Entre estos, afirma que en décadas más recientes las particularidades del asbesto en la salud han adquirido un grado de especialidad lo que ha conllevado a que muchas de sus incidencias se diriman a través del litigio (Michaels, *Doubt is their product*, 2008).

Este elemento es desarrollado en el libro, aun así, el autor junto con Celeste Monforton desarrollaron un artículo titulado *How Litigation Shapes The Scientific Literature: Asbestos And Disease Among Automobile Mechanics*, el cual explica mejor esta relación entre la órbita judicial, ciencia y asbesto. Con ello, a continuación se expondrá dicho artículo que complementa lo desarrollado hasta el momento.

Este breve artículo estudia el fenómeno del “litigation-generated science” que en castellano traduciría ciencia generada para litigios o litigio basado en ciencia. Ampliando de forma breve el concepto, autores como Leslie Boden y David Ozonoff entienden la ciencia generada por litigios como el fenómeno en el que “la ciencia se presenta en el juicio por testigos expertos . Estos expertos usan evidencia científica para abogar una posición y, en el proceso, transformarlo en una herramienta de defensa (traducción propia) ((Boden & Ozonoff, 2008, pág. 120).”

Como bien ha mostrado el barrido literario del presente estado del arte, existe una relación entre asbesto, ciencia y política, dado que es a través de la ciencia que se busca incidir en la política. Siendo así, el artículo en cuestión de Michaels y Monforton evalúa esta relación a través del litigio basado en la ciencia, dado que a consideración de los autores, muchas de las investigaciones actuales en materia de asbesto se especializan en problemas que usualmente se reflejan en la órbita jurisdiccional (Michaels & Morfon, 2007).

Entrando en materia, el documento analiza el concepto citado a través de diferentes casos de demandas por asbesto en la industria automovilística¹⁴. Un ejemplo que expone el texto se da frente a la demanda contra General Motors por la afectación de la salud de varios de los mecánicos trabajadores que tuvieron contacto con el asbesto. Para ilustrar dicho elementos, los autores exponen algunos de los elementos del juicio de 2007 contra la empresa en el cual se evidencia el litigio basado en la ciencia

Después que el juez fallará a favor de la víctima, un portavoz de GM (General Motors) dijo que la compañía estaba "decepcionada con el veredicto del jurado "y afirmó que" los estudios de expertos han demostrado que la mecánica del automóvil no tiene un mayor riesgo de desarrollar enfermedad relacionada con el asbesto en comparación con el rango general de la población". El portavoz probablemente se refería a una serie de estudios pagados por GM y otros fabricantes de automóviles con el propósito de ayudar al esfuerzo de litigio; los estudios fueron conducido

¹⁴ El asbesto es una material utilizado en la producción de frenos para carros debido a su resistencia

por científicos que se especializan en "apoyo en litigios" o "defensa del producto"(traducción propia) (Michaels & Morfon, 2007, pág. 1150)

Con esta cita, los autores denotan la simbiosis que existe entre los documentos científicos promovidos por la industria y el uso que estas les dan como carga probatoria ante las acusaciones judiciales. Al profundizar en este elemento los autores señalan que

Aunque en la actualidad hay poco interés de investigar las enfermedades por asbesto entre mecánicos por parte de las universidades y de las agencias de financiación, en los últimos años, nosotros hemos observado que parece haber un aumento en la tasa de publicación de trabajos sobre este tema. Muchos de los autores y los patrocinadores de estos documentos divulgan o se sabe que están involucrados en litigio de asbesto. Además, muchos de los documentos parecen ser escrito para su uso en litigios, en el sentido de que no incluyeron nuevos datos científicos, sino que ofrecieron conclusiones, basadas en la revisión de datos recopilados previamente, sobre problemas que seguramente pueden ser controversia en materia de litigio como lo es la causalidad o los niveles históricos de exposición. Sus conclusiones a menudo parecen presentados de una manera que sería particularmente útil en litigio. (Traducción propia) (Michaels & Morfon, 2007, pág. 1161)

Esta es una de las premisas que busca revisar el documento en cuestión. Dado que, como lo suscitan los autores, existe un interés en el incremento de la documentación frente a las investigaciones sobre asbesto e industria automovilística. Este interés subyace en que a la actualidad, el asbesto ha dejado de ser un tema de interés para los fondos académicos y el mundo universitario, en consideración que varias de las premisas científicas ya han sido demostradas, desde la visión de los autores.

De este hecho, los autores realizan una revisión de las investigaciones halladas a través de plataformas como google academics con la finalidad de evaluar la intencionalidad de estas. Así afirman que se encontraron 39 investigaciones que hacían alusión al asbesto en la industria automovilística (Michaels & Morfon, How litigation shapes the scientific literature:Asbestos &(and) disease among automobile mechanics, 2007). Los criterios que tuvieron en cuenta para analizar la intencionalidad de estos artículos y si posiblemente tuvieran una relación con el litigio basado en ciencia fueron los siguientes:

Existencia de conflictos de intereses de los autores (si se naturalizan con el artículo), el patrocinador del estudio (si fuera parte del litigio y los hallazgos del estudio fueron sobre un problema que surge en ese litigio), o si alguno de los autores fue fácilmente identificado en búsquedas electrónicas como testigo experto en materia de asbesto. (Traducción propia) (Michaels & Morfon, 2007, pág. 1167)

Con ello, la conclusión de los autores es que de las 39 investigaciones seleccionadas, 26 de ellas cumplían con alguno de estos criterios, por lo que probablemente estarían involucradas en procesos de litigios basados en ciencia. De esas 26 investigaciones,

hallaron que 18 de ellas habrían sido escritas por expertos principalmente asociados con los acusados, mientras que ocho fueron escritas por expertos que trabajan principalmente para demandantes (Michaels & Morfon, 2007).

Los autores finalmente afirman que la incidencia de estas investigaciones genera una afectación en las políticas públicas en materia de salud. Esto se debe a la incidencia que pueden tener en las instituciones supervisoras como la OSHAS o la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés). Así mismo, en los criterios y políticas proferidas por estas instituciones para la regulación de la producción y manipulación del asbesto (Michaels & Morfon, 2007).

Finalmente, una última revisión teórica que analiza la relación entre el poder corporativo y la incidencia en la política, lo detalla el texto titulado *Related Disorders in Germany: Background, Politics, Incidence, Diagnostics and Compensation*, de Xaver Baur el texto analiza el caso de Alemania en el proceso para la prohibición del asbesto y el poder de las coaliciones empresariales para impedir el paso de una política pública regulatoria. Destaca el tema de la prevención en cuanto al uso del asbesto y siendo así llega a la siguiente afirmación

La principal lección de la profunda tragedia mundial del asbesto para hoy y el futuro es que las enfermedades y muertes relacionadas con el asbesto eran totalmente prevenibles. Sin embargo, los intereses económicos de un poderoso grupo industrial impidieron que se tomaran a tiempo decisiones políticas apropiadas y regulaciones vinculantes, a nivel nacional, en Europa y también en todo el mundo (traducción propia) (Baur, 2015, pág. 17)

Siendo así, pone en evidencia la problemática del poder de las industrias de frenar la implementación de una normativa preventiva en cuanto al uso del asbesto. Así mismo, analiza el papel de la industria y su postura para generar adeptos políticos que frenen iniciativas legislativas y finalmente el poder de la sociedad civil como herramienta de control de procesos de salud pública.

Uno de los elementos notorios que evidencia el texto consiste en los mecanismos de lobby político utilizados por *stakeholder* y actores para impedir en un principio que se visualizarán los daños provenientes de este material y a futuro que se buscaran medidas políticas para prohibir el material. Siendo así, el texto señala que

El exitoso lobby de la industria internacional del asbesto (AIA) y nacional (con Eternit propiedad de Schmidheiny como uno de los principales defensores en Alemania) logró duplicar el consumo de asbesto en los años sesenta y setenta, en Alemania y en muchos otros países, a pesar del creciente conocimiento sobre los peligros para la salud del asbesto desde mediados del siglo pasado. (Baur, 2015, pág. 9)

Esto principalmente otorgándole fondos a la Federal Health Agency de Alemania para que publicará investigaciones donde se demostrará que el asbesto no genera perjuicios a la salud. De ello, se creó *la Independent Advisory Committee for the Asbestos Industry*, organización que funcionó como promotora del uso del asbesto y así mismo como difusora de la tesis del uso del asbesto en condiciones de seguridad.

Otro ámbito que es motivo de análisis frente a la relación que suscita el uso del asbesto en la política consiste en los procesos de acción colectiva que han surgido alrededor del mundo para presionar la prohibición del material. De esta forma, se evaluarán tres investigaciones que expresan parte de este análisis centrándose en el ejercicio realizado por víctimas y sindicatos entre otras organizaciones sociales que han logrado incidir en las causas contra el uso del material.

Entrando en materia, uno de los estudios más recientes que recopila la trayectoria de las víctimas del asbesto en el mundo y sus procesos de organización contra el material se titula *Defending the Indefensible* y fue publicado por los profesores Geoffrey Tweedale y Jock McCulloch. Este libro no sólo detalla el proceso que ha llevado consigo la industria para evitar la prohibición del asbesto, sino que dedica algunos capítulos analizar las organizaciones de víctimas en el marco de la lucha contra el uso del material.

En este orden de ideas, algunos de los elementos claves señalados por los autores en cuanto al análisis de las organizaciones de víctimas en la lucha contra el asbesto y la reparación integral se desarrolla en el capítulo titulado *Fighting Back: Victims' Action Groups and the Ban Asbestos Movement*. Dicho capítulo expone algunos de los componentes históricos en la construcción de las organizaciones de víctimas y así mismo su trayectoria como movimiento.

Bajo este precepto, el capítulo se desarrolla de forma cronológica evaluando aquellas temporalidades que fueron escenario de impacto en cuanto a la organización de víctimas de asbesto. En este orden de ideas, la primera temporalidad que destacan los autores se desarrolla en el marco de los años 60 cuando el profesor Irving Selikoff destacó la

conexidad entre asbesto y enfermedades como el mesotelioma. Con ello diferentes víctimas reconocieron a la industria del asbesto como victimarios e iniciaron un proceso organizativo (McCulloch & Tweedale, 2008).

Así, los investigadores datan del impacto global que tuvo la investigación de Selikoff y la creación de grupos de víctimas. Dichas víctimas ya tenían un respaldo científico de talla global para hacerle frente a la industria del asbesto. Con ello, los autores resaltan que

En la década de 1970, aparecieron los primeros grupos de acción de víctimas y un grupo reconocible movimiento anti-asbesto. Los primeros grupos aparecieron en Gran Bretaña y Estados Unidos, donde la mayor parte de asbesto en el mundo había sido usado. La fuerza impulsora invariable detrás de la base de estos grupos fue el daño físico y emocional causado por amianto, ya sea para individuos o para la familia cercana de ese individuo (traducción propia) (McCulloch & Tweedale, 2008, pág. 137)

Siendo así, el estudio resalta la temporalidad de los 70s dado que durante esta década surgen los primeros grupos de víctimas anti-asbesto. Así mismo, los autores van a detallar aquellos elementos que motivan la construcción de estas organizaciones, como lo son las subjetividades que congregan estos movimientos, las cuales están formadas principalmente por familiares de víctimas de asbesto.

En este orden de ideas, la investigación situará como casos emblemáticos aquellos como el de Bills Tait, quien fue trabajador de la industria de asbesto en Estados Unidos y padeció mesotelioma. Esto motivaría a los familiares a emprender una lucha contra el material, al evidenciar que este sería el responsable de la pérdida de salud de sus allegados. El caso de Tait es emblemático, dado que como lo expone la investigación, es su esposa Nancy Tait la encargada de generar presión para que reconociera al asbesto como causante de la muerte de su esposo. De allí Nancy Tait emprendería una lucha organizativa para la prohibición del asbesto en Estados Unidos. Elemento que sería heredado por futuras generaciones de activistas. (McCulloch & Tweedale, 2008). Parte de la lucha de Tait es detallada por el documento, como lo expone la siguiente cita la cual explica las redes de acción que generó la activista para visualizar situaciones de víctimas de asbesto como el caso de John Todd.

Los grupos de acción de las víctimas encontraron un aliado bienvenido en los medios. Campaña los periodistas jugaron un papel clave en la publicidad del escándalo del asbesto, especialmente destacando los problemas de indemnizaciones. Nancy Tait desarrolló contactos con Angela Singer en The Guardian y con "Nationwide", la revista de noticias

diaria sobre BBC TV. La situación de John Todd fue publicitada por la periodista Laurie Flynn, quien en 1974 escribió una serie de artículos en el *Socialist Worker* sobre los horrores producto de las enfermedades. Un esfuerzo periodístico fue particularmente contundente. En 1982, Granada TV en Gran Bretaña transmitió *Alice - A Fight for Life*, un documental de dos horas que fue proyectado en el mejor momento de visualización. "Alice" era Alice Jefferson, afectada por el mesotelioma. Los espectadores vieron su lucha agonizante por compensación y los problemas que enfrenta otros. Por primera vez, estrategias oficiales para pagar (o más generalmente, no pagar) compensación fueron expuestas. (Traducción propia) (McCulloch & Tweedale, 2008, pág. 130)

En este entendido, la investigación detalla como las redes de víctimas se apoyan para enfrentar a la industria del asbesto y así mismo, generan procesos de acción colectiva para masificar sus luchas, como lo son la opinión pública a través de los medios de comunicación.

Finalmente otro elemento que desarrolla la investigación en materia de organizaciones que han motivado la prohibición del uso del mineral o procesos de indemnización, es el sector sindical italiano de la industria Eternit. De allí, el documento analiza el papel que tuvo este sector frente al proceso para responsabilizar a la empresa en los daños ambientales y en la salud provocados por la empresa (McCulloch & Tweedale, 2008).

La investigación enuncia este elemento para detallar otros sectores que dentro de la movilización social se han opuesto al uso del asbesto, en este caso el sector sindical. No obstante, para profundizar en este hecho el estudio de Laurent Vogel titulado *A trial with fear-reaching implications*, detalla de forma más amplia lo que significó el juicio italiano a Eternit para el manejo de la política en cuanto al uso del asbesto.

El texto analiza el caso del juicio de Italia a Eternit en 2009 a la luz de diferentes elementos de gran valor en cuanto a las luchas contra el asbesto. Para la autora el significado que trae este tribunal en la trayectoria del uso del asbesto se desenvuelve en tres ámbitos. El primero de ellos consiste en que este es el resultado de medio siglo de presión por parte de los trabajadores de la planta de Casale Monferrato de Eternit para una justa indemnización y responsabilidades jurídicas por el uso del asbesto. El segundo es que el tribunal adquirió cualidades penales por las consecuencias políticas y sociales que trajo el manejo del asbesto. Y finalmente, este tribunal vínculo por primera vez a las directivas de Eternit por el daño generado en un país específico (Vogel, 2013).

Ahora bien, la autora describe el proceso que tuvieron que pasar los trabajadores de Eternit en Italia para lograr llevar a la empresa a los tribunales. Así lo expone la siguiente cita, que

evidencia los procesos organizativos de los trabajadores frente a las estrategias empresariales para evitar darle un debido tratamiento al problema del asbesto

Bruno Pesce, quien dirigió la federación laboral Casale Moferrato desde 1979, enfocó las demandas sindicales en la protección de la salud. A medida que seguían las olas y las reuniones en el taller. Los sindicatos obtuvieron el derecho de tener un estudio sobre exposiciones nocivas llevado a cabo por el instituto de medicina del trabajo Pavia, con participación y supervisión sindical. Los representantes sindicales recorrerían la planta con los investigadores y el técnico, señalando a dónde deben llevarse las muestras. El trabajo de campo tomó 40 días y encontró niveles muy altos de expulsión al asbesto. La respuesta de los empleadores fue de dos puntos, e intentó romper la unidad de los trabajadores al afirmar que se podrían hacer mejoras, pero solo por sumas de dinero comparativamente alto. A su vez se creó un servicio de salud ocupacional controlado por el empleador, cuya primera hoja informativa advirtió a los trabajadores contra el tabaquismo. (...) El sindicato CGIL decidió contratar a su propia y cualificada doctora, Daniela Degiovanni, quien ayudó a descubrir la monstruosa verdad: cien muertos de mesotelioma y cáncer de pulmón; miles de enfermedades pulmonares más y otras afecciones relacionadas con el asbesto (traducción propia) (Vogel, 2013, pág. 40)

Como lo evidencia la autora a través de la anterior cita, el proceso organizativo de los trabajadores de Monferrato conllevó a varias medidas internas en la empresa. Una de ellas, fue exigir estudios técnicos sobre los niveles de exposición al asbesto, liderados por el sector sindical. Así mismo, generar independencia médica que evaluará la situación de los trabajadores, la cual finalmente evidenció el alto grado de enfermedades derivadas del asbesto al que estaban expuesto.

Otro elemento que la investigación rescata consiste en las alianzas que se llevaron a cabo entre el sector sindical y el sector de la salud para el año de 1968. Esta alianza agilizó los procesos de demandas sociales y permitió que los trabajadores tuviesen aliados especialistas que contribuyeran a investigaciones independientes, que respaldaran la peligrosidad del asbesto (Vogel, 2013)

La investigación rescata como primer resultado de estos procesos sociales el juicio de 1993 contra las empresas locales productoras de asbesto. Allí se les responsabilizó por la muerte de un trabajador dado que los procesos frente a las otras muertes se encontraban en prescripción (Vogel, 2013)

Finalmente en diciembre 10 de 2009 se desarrolla el juicio de Turín contra Eternit. Lo que más destaca la autora de este proceso es el hecho que fuese evaluado como un proceso civil y penal. Primeramente civil acorde a las indemnizaciones que las empresas se vieron

obligadas a pagar por la muerte de los trabajadores, pero a su vez penal por el daño infringido a la vida y al medio ambiente. Elementos jurídicos permitieron la viabilidad de este proceso en los dos ámbitos jurisdiccionales, tales como la normativa penal italiana que en los artículos 434 y 437 tipifican como conducta punible la generación maliciosa hacia un desastre y el deterioro del ambiente laboral. Dicha clasificación normativa permitió darle una condena penal a las empresas productoras de asbesto, destacando el caso de Eternit (Vogel, 2013).

Finalmente, un último elemento de análisis que corresponde a la presente sección del estado del arte, corresponde a aquella temática que se ha desarrollado en el ámbito de la sociología política y el uso del asbesto. Para ello, cabe señalar algunas precisiones que hizo el pensador Ulrich Beck en cuanto a los dilemas sociales que confrontaría la humanidad ante el desarrollo industrial de finales del siglo XX.

En este orden de ideas, para Beck los distintos procesos acumulativos del siglo XX llevarían a la configuración de nuevas dinámicas sociales que él denomina Sociedad del Riesgo. En ella imperan nuevas lógicas que reconfiguran la sociología clásica, como lo son la superación de las clases sociales por clases cognitivas¹⁵ y sobretodo la incerteza e incertidumbre de los riesgos (Beck, 2019). Bajo este entendido, para Beck los riesgos de la época contemporánea gozan de incertidumbre, ya que muchos de sus componentes no pueden ser captados fácilmente por la percepción humana. Por ejemplo, la polución es un fenómeno persistente y derivado de los procesos acumulativos de la época, así mismo, genera daños a la salud. No obstante, la percepción humana desconoce de este fenómeno y de sus efectos y requiere de elementos científicos que ratifiquen su existencia (Beck, 2019).

En este orden de ideas, la teoría de Ulrich Beck ha sido apropiada por diferentes pensadores, quienes retoman los conceptos de la sociedad del riesgo para explicar fenómenos de la actualidad. Ese es el caso del pensador francés Francis Chateauraynaud, quien analiza casos como el del asbesto y la energía nuclear.

¹⁵ Para el autor la configuración de las clases sociales ya no está totalmente determinada por la distribución de las riquezas. Los riesgos afectan a todas las clases por igual y el valor agregado es la capacidad cognitiva que estas tienen para poder identificar estos riesgos (Beck, 2019)

La teoría de Chateauraynaud apunta dar una respuesta sociológica al estado de incertidumbre que describe Beck. Por ello, su metodología se vale del programa Próspero¹⁶ para evaluar patrones y discursos que podrían alertar sobre un riesgo que no es fácilmente captable. En este orden de ideas, para el pensador francés, existen indicios sociales que pueden apuntar a la existencia de un eventual riesgo que no es del todo claro desde la percepción humana.

La explicación a dichos fenómenos sociales que pueden alertar de un riesgo son expuestas por el autor en el libro *Les ombres Precurseurs*, que en castellano traduciría las sombras precursoras.

Dicho libro analiza los factores de alarma respecto a un mal precursor, su desarrollo y como la sociedad y el Estado responden frente al manejo de esta problemática. De esta forma, su texto se centra en elementos como lo son los desechos radioactivos, la contaminación de recursos naturales, los problemas de salud pública como lo es el caso del asbesto entre otros elementos. Así mismo, el autor desarrolla parte del presente libro con miras a la comprensión de la problemática del asbesto a partir de diferentes conceptos que plantea respecto a la conducción de riesgos sociales.

En primera instancia, Chateauraynaud reconoce que el asbesto tiene propiedades que dificultan su caracterización como problemática, estas se direccionan a su carácter de imperceptibilidad y sus efectos sobre la salud en materia de tiempo. La primera característica hace referencia al asbesto como tal, siendo que este es un material que el ojo humano no puede percibir, este hecho perjudica la sensación de riesgo que una sociedad puede tener sobre el problema y así mismo la deslocalización que existe en cuanto a los lugares donde está ubicado y que pueden obedecer a un mayor contagio (Chateauraynaud, 1999).

El segundo elemento, obedece a los perjuicios en la salud, ya que como señala el autor citando el muestreo científico sobre salud y asbesto, los daños a causa de asbesto aparecen en promedio 10 años después del contagio. Este factor dificulta mucho más la

¹⁶ Próspero es un programa computacional que facilita el análisis de textos. Siendo así, al agrupar varios textos sobre una misma temática, el programa permite evaluar patrones y elementos repetitivos en cada uno de ellos con mayor precisión.

caracterización del asbesto como una problemática ya que sus consecuencias son visibles después de un periodo de tiempo muy lejano (Chateauraynaud, 1999).

Ahora bien, partiendo de estos factores, el autor desarrolla una serie de conceptos sociológicos para evaluar el desarrollo institucional y social frente al desarrollo de la problemática y con ello, como los factores económicos, políticos y de salud pública repercutieron en la prohibición del material en Francia (Chateauraynaud, 1999).

En primera instancia, el autor destaca el concepto de *prophète du malheur*, que en términos del autor, sería aquel visionario activo que anuncia los problemas o accidentes inevitables, busca la convicción de la humanidad entera que una era de males se avecina (Chateauraynaud, 1999). Para el caso preciso del asbesto, este concepto está principalmente dotado de elementos concernientes a la salud pública, donde una serie de investigadores de carácter científico expone los males que acarrea el uso de material a futuro¹⁷.

No obstante, en cuanto a la problemática del asbesto es necesario evaluar un concepto que el autor introduce en las páginas finales del capítulo introductorio del libro el cual consiste en *la cloture de la controverse*, que puede conceptualizarse como el “encercamiento” que sufre una controversia como lo es la del asbesto, al ser enunciada y comprendida sólo por una élite científica. Para el autor habría un problema con este concepto si se relaciona el *prophète du malheur*, ya que derivaría en que aquellos que enuncian la problemática del asbesto serían un grupo reducido a actores científicos y no un conglomerado social común lo cual resta su capacidad de volver una controversia a la problemática (Chateauraynaud, 1999).

Este elemento se desarrolla con el concepto del autor denomina *épreuves de tangibilité*, que básicamente se desarrolla en torno a la capacidad que tiene la evidencia para ser probada. Siendo así, el autor ejemplifica lo siguiente, un río contaminado es mucho más susceptible de mostrar sus implicaciones medioambientales ya que sus efectos son empíricamente perceptibles. Por el contrario, la problemática del asbesto difícilmente logra

¹⁷ Ampliando este concepto a los elementos expuestos en el presente capítulo, un profeta de los males en términos del asbesto sería el médico Irving Selikoff

sustentarse desde un muestreo empírico y por lo general su evidencia se hace tangible cuando ya existe una población contagiada (Chateauraynaud, 1999).

Este elemento tiene una relación intrínseca con otros dos conceptos enunciados por el autor, que corresponden al de cotidianidad y controversia. Por una parte, la cotidianidad consiste en el grado de alarma que puede generar un problema en la vida cotidiana de las personas que lo padecen. Para el caso del asbesto, este elemento se complejiza ya que es imperceptible y así mismo sus consecuencias son futuras. Por otra parte, la controversia sería aquel ámbito mediático y societal que en términos del autor “hace pasar a una sociedad de un estado de ensueño a un estado de alerta respecto a un problema (traducción propia) (Chateauraynaud, 1999, pág. 41).

Siendo así, al juntar ambos conceptos en materia de asbesto se afirma que la controversia difícilmente se entreteje en un ámbito comunal y por lo general se focaliza en las comunidades de expertos. Chateauraynaud explica que para el caso francés, la problemática en un principio se desarrolló en un ámbito netamente científico, en lo que concierne a elementos de salud pública, hasta que diferentes actores evaluaron dichas propuestas en lo económico, como factor de riesgo para la industria. Finalmente el ámbito local se concretó como instancia decisoria, cuando los sindicatos de trabajadores iniciaron revueltas e incitaron a la sociedad civil a manifestarse, con el lema que el asbesto es una problemática común, logrando la prohibición del material (Chateauraynaud, 1999).

1.2 Marco Teórico

1.2.1 El enfoque interpretativo de política pública y el uso del asbesto: Razones para estudiar el problema del asbesto en Colombia desde este ámbito académico

Como pudo observarse en el anterior capítulo, la problemática del asbesto se desarrolla en un marco retórico, en donde los soportes científicos y técnicos no son argumentos suficientes para la comprensión cabal del tema. Con ello, no se quiere decir que el problema carezca de fundamentos científicos, sino que estos son insuficientes para determinar una verdad apodíctica. Este elemento llevaría entonces a un escenario de incertidumbre como lo plantea Ulrich Beck, en el cual quedaría imposible darle mayor grado

de certeza a unos argumentos frente a otros. Por ello, una salida incompleta al problema consistiría en limitar su análisis al criterio científico, aislando el debate de la esfera pública y del espectro comunicativo horizontal.

Así mismo, cabe mencionar que la trayectoria del problema afecta e involucra a diferentes niveles de vida social, desde el mercado de consumidores hasta quienes habitan en las cercanías a una mina del material, desde activistas ambientalistas hasta empresas trasnacionales. Así, es notorio que todo conjunto social demanda una visión específica del problema (ya sea en contra o a favor de su uso), lo que los ha llevado a encuadrar rutas de acción para enfrentar o soslayar el problema desde la comprensión de cada actor social.

Complementando este raciocinio cabe exponer el análisis que sugiere Guillermo Villamizar, reconocido activista colombiano y escritor del libro *Asbesto en Colombia fundamentos para el debate*, quien afirma que la batalla frente a su uso en Colombia, se desarrolla en un plano argumentativo, donde existen diferentes narrativas entorno al daño de este material. Citándolo textualmente afirma que "(...) la batalla más importante de este conflicto por la salud pública se da en el terreno de las argumentaciones que, desde el campo de la ciencia y la epidemiología ponen en tela de juicio las aseveraciones de organismos como la OMS y otros (Villamizar & Camero Ramos, *Asbesto en Colombia Fundamentos para el debate*, 2019)".

Con ello, se reafirma la percepción que varios de los analistas del problema sostenemos en cuanto a su estudio en Colombia. Esta consiste en sus matices argumentativos, algunos sustentados en verificaciones científicas, otros en vivencias subjetivas, como lo es el caso de las víctimas o las empresas, entre demás elementos que componen las expresiones sociales de esta problemática.

Finalmente, cabe reiterar que este problema no puede ser visto en un orden técnico jerárquico de análisis que sustraiga el carácter público de su esencia. Por ello, el paradigma que se ajusta mejor a su análisis en materia de políticas públicas consiste en la academia interpretativista. Dado que ella propone un análisis basado en las percepciones, los sentidos y las narrativas, entendiendo la contienda por el desarrollo de una política pública como una arena de argumentación y contra argumentación a partir de actores sociales que vislumbran de modo positivo o negativo, el devenir de la acción política.

De esta forma, los autores que compondrán el trasfondo académico de esta investigación serán el analista de políticas públicas Emery Roe y la analista Dvora Yanow. A continuación se realizará una explicación de los conceptos de los académicos, esto con la finalidad que el lector comprenda la razón de la estructura del trabajo y así mismo detalle la relación entre este enfoque y los matices del problema.

▪ 1.2.2.1 La propuesta interpretativa de Dvora Yanow

Como primer elemento del presente marco teórico se expondrán los conceptos propuestos por la académica Dvora Yanow en cuanto al análisis interpretativo de las políticas públicas. En este orden de ideas, como introducción al marco analítico de Yanow, cabe mencionar que son diferentes criterios sociales los que la hacen teorizar frente a un modelo de análisis basado en los juicios y valores de la comunidad entorno a los problemas públicos.

Bajo este precepto, Yanow considera limitado el análisis y la toma de decisiones políticas cuando estas provienen de organismos jerárquicos y están basadas sólo en criterios técnicos, como lo puede ser los análisis de costo-beneficio o los procesos rigurosos en materia de gestión pública.

Por el contrario, para Yanow es necesario quebrantar estos esquemas para incluir nuevas categorías en la formulación y análisis de las políticas públicas. Bajo este precepto la autora afirma que

(...)sin embargo, si pudiéramos salir de este círculo de expectativas y volver a los tipos de actos (incluidas las decisiones) que el proceso de política realmente conlleva, veríamos que las acciones de política no se limitan a los tipos de preguntas que se pueden referir a análisis de tipo costo-beneficio, análisis de decisiones, etc. Hay un ámbito de actividad que los responsables de la formulación de políticas deben haber evaluado, de forma sistemática, rigurosa y metódica, que se centran no solo en los valores sino también en otras formas de significado humano (Traducción propia) (Yanow, 2000, pág. 4)

Con ello, la académica plantea una configuración de las políticas públicas basada en criterios sociales como lo son los valores, los significados el lenguaje y demás formas de significado humano. Frente a este planteamiento, es menester para la académica ajustar el paradigma de política pública planteado a la importancia del conocimiento local.

Acorde a lo anterior, la pensadora señala que existe un vacío en la atención prestada al conocimiento local, dado que la toma de decisiones políticas suele estar deslocalizada,

haciendo caso omiso de las percepciones locales frente a las decisiones públicas (Yanow, 2000).

Bajo este análisis, la autora afirma que la construcción del mundo humano está basado en interpretaciones a lo cual las políticas públicas no pueden hacer caso omiso. Por lo tanto, “ los métodos interpretativos están basados en la presunción que vivimos en un mundo social caracterizado por la posibilidad de múltiples interpretaciones (Yanow, 2000, pág. 5)”. Por ende, la construcción de la política pública se daría a través de una relación entre intérpretes y elementos a los cuales se les puede atribuir un significado. De ello pueden haber ejercicios en los que convergen a los intérpretes o que por el contrario en que se separan.

Este panorama implicaría una apertura para el análisis de las políticas públicas, el cual no se limite exclusivamente al lineamiento técnico y escrito de esta, sino que también involucre a aquellas personas que pueden percibir e interpretar a la política. Complementando esta premisa, la autora señala que

El análisis de políticas, desde este punto de vista, no puede limitarse al lenguaje o ideas de políticas públicas, tal como se entiende y pretende por los autores. Otros cuya comprensión de la política son o serán centrales para su promulgación también son motivo de preocupación analítica. El análisis interpretativo de las políticas explora el contraste entre los significados de las políticas según lo previsto por los formuladores de políticas (textos "escritos") y los significados posiblemente variantes e incluso inconmensurables (textos "construidos") creados por otros grupos relevantes para las políticas. (Yanow, 2000, pág. 9)

Con esta citación, se evidencia que el marco académico que ella propone, se desarrolla a través de una gama de interpretaciones que buscan situar en un mismo nivel las percepciones de cada uno de los involucrados, dado que resalta con igual importancia las percepciones sobre el problema público de los grupos relevantes de política. Esto implicaría comprender que quienes formulan las políticas públicas pueden tener una percepción específica de esta, la cual puede diferir o no de quienes viven la política. Lo que llevaría a al analista a contrastar las percepciones para una comprensión mucho más cabal de la política.

Siendo así, la política se sitúa en un marco de significados que varían según los valores e interpretaciones que cada actor le otorga a los elementos que la componen. Frente a ello, Yanow plantea una serie de conceptos claves para la comprensión de este marco académico. En torno a ello, los siguientes capítulos desarrollarán la conceptualización que

propone la pensadora frente al marco académico en cuestión. Dichos conceptos darán los lineamientos base para la metodología y el desarrollo de la problemática del uso del asbesto en Colombia.

1.2.1.1.1 El concepto de *community of meaning* (comunidad de sentido) en el marco de las políticas públicas

Como se desarrolló de manera previa, el marco analítico de Dvora Yanow se desarrolla entorno a los significados que pueden interpretar diferentes actores involucrados en un mismo contexto de política pública. Para la pensadora este elemento es de gran valor para el análisis de las políticas, dado que circunscribe a todos los participantes en un mismo rasero, haciendo que el analista deba de darle el mismo valor evaluativo a todas las percepciones del conjunto social.

En este orden de ideas, el primer concepto que se expondrá en cuanto a la teorización de Dvora Yanow consiste en las *Communities of Meaning*, el cual se tradujo al castellano como comunidades de sentido. En detalle la autora va a definir a las comunidades de sentido como aquel grupo de personas que al interactuar entre sí comparten una misma visión cognitivo de los elementos estructurales de un problema público. Por ejemplo, una comunidad de científicos o de ambientalistas o cualquier otro grupo con vínculos comunes, utilizan los mismos mecanismos cognitivos que los llevan a establecer patrones en materia de acciones y el uso de un lenguaje común

(...) A pesar que cada comunidad está subordinada a una locación específica, la cual actúa sobre su percepción cognitiva, el ámbito político los lleva a interactuar en lugares que no obedecen una locación específica y bordea problemas comunes. De este proceso surgen las comunidades de sentido. Las prácticas cognitivas, lingüísticas y culturales refuerzan entre ellas mismas, hasta el punto que compartir sentidos es más común y aquellos grupos relevantes en política pública se transforman en “comunidades interpretativas” (Yanow, 2000, pág. 11).

De la definición anterior, se observa como las comunidades de sentido se forman por patrones culturales y geográficos que influyen en la percepción que se tiene sobre un elemento cognitivo. En este orden de ideas, la comunidad de sentido es un concepto propuesto por Dvora Yanow, en el cual dos o más personas comparten una visión semejante frente a un elemento estructural de una política pública. Esta semejanza se desarrolla a través de la interacción continua de este conjunto de personas.

Complementando lo anterior, Yanow considera que todo escenario de política pública debe tener aunque sea tres comunidades de sentido, las cuales son “creadores de política pública, implementadores y ciudadanos implicados” (Yanow, 2000, pág. 10). Aun así, la académica enfatiza que estas no son las únicas comunidades que se encuentran en un escenario de política pública, la experiencia dictamina que pueden existir comunidades internas como “directores, administradores, grupos de profesionales, empleados y burócratas (Yanow, 2000, pág. 10) “. Y aun así, seguirán existiendo muchas otras comunidades de sentido que conforman un problema específico.

Así mismo, la analista agrega que cada comunidad posee su propio “marco” que se estructura a través de aquellas barreras que componen una forma específica para darle un sentido a un elemento de política. Así, existen elementos a los que se le da una mayor atención y otros descartables. A partir de ello, las comunidades de sentido enmarcan los elementos que de manera cognitiva, poseen una mayor atención para ellas.

Como bien lo señala Yanow, el conflicto entre comunidades se da, tanto porque cada una de ellas puede poseer un marco interpretativo diferente, es decir “cada comunidad se enfoca de manera cognitiva y racional en diferentes elementos de los recursos de las políticas públicas (Yanow, 2000, pág. 11) “. Si no también por la distribución de valores que se le da a cada elemento.

Para Yanow, los marcos se materializan a través del lenguaje de cada comunidad, dado que en este se evidencia la distribución de valores e importancia que se le da a cada componente de la política. Con ello, afirma que existe una relación entre distintos factores, como lo son el lenguaje, la cognición y la acción. No se sabe a ciencia cierta qué factor determina a las otros, pero se evidencia que son interdependientes (Yanow, 2000). La interacción de ellos en un escenario de política pública hace surgir los marcos de política¹⁸, los cuales al ser compartidos por más de un actor consolidan las comunidades de sentido.

Finalmente, Dvora Yanow en el capítulo dos de su libro *conducting interpretive policy analysis* realiza una propuesta metodológica para identificar las comunidades de sentido frente a un determinado problema de política pública. La académica es enfática en la necesidad de hacer trabajo de campo para recolectar toda la información posible frente a

¹⁸ Policy frameworks en el texto original

la problemática determinada. Así mismo, la autora señala que dicha información o data en el marco de un análisis interpretativo, debe corresponder a palabras, objetos simbólicos y actos relevantes para la política pública en cuestión (Yanow, 2000).

Con este primer acercamiento, para la académica el analista tendría la posibilidad de identificar aquellos grupos que “comparten entendimientos de ideas en política pública y el lenguaje que los diferencia de otros grupos (Yanow, 2000, pág. 27)”.

En síntesis, la metodología propuesta por Dvora Yanow para la identificación de las comunidades de sentido se basa en un primer momento, en el cual el analista se ve obligado a trabajar en el campo donde se desarrolla la política. Recolectar toda la información que considera se puede desarrollar en el ámbito cognitivo y poseer un sentido importante para la política. Una vez recolecte dicha información, su análisis debe ir dirigido a identificar aquellos grupos que comparten sentidos semejantes y contrastarlo con quienes no lo comparten. Al conceptualizar en el marco metodológico propuesto estos grupos, clasificarían como comunidades de sentido.

1.2.1.1.2 El concepto de artefacto en el marco de las políticas públicas

Siguiendo el orden argumentativo propuesto en el anterior acápite. Dvora Yanow otorgará un especial interés en el estudio de los símbolos como elementos del conocimiento tácito. En este sentido, un símbolo representa aquel elemento concreto o tácito que genera una representación abstracta. Acorde al ejemplo otorgado por la autora, un elemento simbólico puede ser una paloma, el cual ejerce como símbolo de la paz (Yanow, 2000). En este orden de ideas, los símbolos son convenciones sociales que agrupan a diferentes comunidades a través de un significado común (Yanow, 2000).

La estructuración de las políticas públicas a su vez, se desarrolla a través de los símbolos, dado que en ellas se encierran diferentes significados que se encuadran en elementos tácitos y concretos. Además, un símbolo puede traer diferentes significados. Como lo ejemplifica Yanow, la política de seguridad puede traer elementos que configuran una multiplicidad de significados para los involucrados (Yanow, 2000).

Entrando en materia, Yanow desarrolla el concepto de artefacto como una forma tangible del sentido, es decir aquel elemento visible que conduce y enmarca los significados en una determinada política.. En términos de ella el artefacto

Se desarrolla en una relación simbólica frente al significado(s) que este personaliza o engendra. Los símbolos personalizan tres dimensiones de la creación de significado humana: la emotiva/aestética (pathos), cognitiva (logos) y moral (ethos), correspondiendo a los sentimientos, valores y creencias. Estos se vuelven más visibles y evidentes que los valores, creencias y sentimientos que los grupos sostienen y practican. Los símbolos artefactuales incluyen tres categorías del accionar humano: lenguaje, objetos y actos. (...) el artefacto es la manifestación o expresión concreta de los valores más abstractos, las creencias, sentimientos y significados. (Traducción propia) (Yanow, 2000, págs. 14-15)

Así mismo, la autora considera que el artefacto “consiste en el lenguaje simbólico, objetos y acciones que determinan como una política pública, junto con el proceso de política se enmarca o se entiende (Yanow, 2000, pág. v) (Traducción propia)”. Por lo cual, los artefactos son elementos concretos que guardan significados puestos tanto por sus creadores como para sus receptores. Por ello, el concepto de “artefacto” puede percibirse por medio de objetos, lenguaje o acciones. Esto implicaría que los artefactos se analicen en función de las intenciones, intereses y significados que las organizaciones involucradas les otorguen en el marco de una política.

Ahora bien, desde una perspectiva metodológica, la autora afirma que uno de los primeros elementos que el analista debe tener en cuenta es “identificar los artefactos que son portadores de significado en el análisis de políticas públicas para las comunidades interpretativas en relación con un tema de política dado e identificar esas comunidades que serían relevantes para el problema de política pública quienes crean o interpretan estos artefactos (Traducción Propia) (Yanow, 2000, pág. 20). Por lo que el punto de partida de la autora es recopilar aquellos artefactos relevantes para el análisis de una política, los cuales pueden ser normas, planes, programas, conceptos. En algunos casos, la autora considera el espacio, orden e infraestructura como ejemplo de artefactos determinantes en una política (Yanow, Studying physical artifacts: An interpretive approach, 2006).

Finalmente a modo de cierre, un elemento que destaca Dvora Yanow consiste en darle tratamiento a los artefactos a modo textos, en los cuales cada lector puede variar su forma de interpretarlos. A continuación se expone una de las citas en la cual la académica sintetiza este precepto

(...) tratar los artefactos conceptualmente como textos, como una forma de entender su significado para sus creadores (autores), así como para otros públicos (lectores) relevantes para las políticas, expandiendo así la forma en que un evento o artefacto político tiene sentido en un contexto particular -el contexto de la cultura (el conjunto de significados y sus formas de realización artificiales) que comprende la agencia u organización, la comunidad y / o el sistema político o la sociedad en la que se promulga la política que se analiza (Traducción propia) (Yanow, 2000, pág. 23)

Finalmente, cabe señalar que estos elementos serán recopilados en el siguiente capítulo en donde se planteará la metodología señalada para analizar la problemática del asbesto en el marco metodológico propuesto por Dvora Yanow.

1.2.1.1.3 Conceptos generales del análisis interpretativo (lenguaje, objetos y actos)

Los anteriores acápite han desarrollado dos de los conceptos base de la teoría de Dvora Yanow. Estos conceptos se desarrollan a partir de la relación entre el intérprete (comunidad de sentido) y el interpretado (artefacto). A continuación, se desarrollará de forma breve tres de los conceptos que la autora considera base para la metodología de análisis interpretativo en cuanto a los artefactos.

Yanow considera que los artefactos están compuestos por lenguaje, objetos y acciones, que a su vez están determinados por diferentes categorías que el analista debe tener en cuenta para validar su análisis. Siendo así, el presente capítulo expondrá los tres conceptos que el análisis interpretativo considera en el marco investigativo de las políticas públicas.

El primero de estos elementos consiste en el lenguaje que para Yanow “no incluye exclusivamente el lenguaje escrito de la política pública sino también el hablado y escrito en actas de debates y testimonios” (Yanow, 2000, pág. 41). Con ello, la académica propondrá dos métodos de análisis con los cuales se puede tener una guía para la comprensión del problema político.

El primer método de análisis consiste en lo que ella denomina análisis metafórico. Con ello, la autora retoma las definiciones clásicas del concepto metáfora, dando a entender que esta opera como “la yuxtaposición de dos elementos superficialmente diferentes (...) en un contexto singular, donde los significados por separado de ambos interactúan para crear

una nueva percepción” (Yanow, 2000, pág. 42). Ahora bien, al trasladar el campo metafórico a escenarios de políticas públicas, la autora destacará diferentes matices en la construcción de la realidad a través del lenguaje metafórico.

El primer elemento que destaca la académica consiste en emparejar la metáfora como una forma en la que las comunidades construyen la realidad. Siendo así, no puede considerarse la metáfora como un concepto único del argot literario, sino por el contrario un agente común a las relaciones humanas. Así la autora afirma que

Aunque las metáforas pueden parecer inicialmente meramente descriptivas, fuera del mundo de la literatura, en prácticas organizativas y políticas, a menudo adquieren un aspecto prescriptivo. Las metáforas ya no solo presentan nuevas ideas sobre las situaciones que describen: también sugieren una posible acción en respuesta a esas situaciones. Las metáforas pueden expresar una comprensión previa e inarticulada de la situación.(Traducción Propia) (Yanow, 2000)

Con lo anterior, la autora entiende a las metáforas como elementos que no se circunscriben únicamente en el campo textual, sino que por el contrario tienen un papel vinculante en el proceso decisorio de las políticas públicas. Esto se debe a que moldean la comprensión de un elemento específico que puede ser decisorio en la estructuración de la política. Ahora bien, la propuesta que Yanow realiza en cuanto al análisis de las metáforas como moldeadoras de sentido, consiste en descifrar su sentido literal, es decir velar por entender el significado puntual que estas poseen. Para ello es necesario que existan contextos compartidos.

Otro de los elementos que compone la configuración del lenguaje como objeto de análisis en el marco interpretativo de Yanow, consiste en lo que la analista entiende como “Categorías”. Este concepto hace alusión a la acción por parte del investigador de formar estructuras sociales a través de características compartidas, como elemento que facilite la comprensión del lenguaje de cada conjunto social. Así lo denota la siguiente citación

Categoría por definición de sentido común, resalta los elementos considerados similares dentro de los límites que son dibujados y diferentes de los elementos más allá de esos límites. Estas semejanzas de las cosas dentro de las categorías y la diferencia entre las cosas en diferentes categorías se convierten en los principios de organización alrededor de los cuales se construyen las categorías: algo pertenece a la Categoría A porque comparte "A-ness" y es "no-A". (Traducción propia) (Yanow, 2000, pág. 49)

Con ello, la académica considera que pueden existir algunos parámetros para la estructuración de las categorías, como lo puede ser los elementos comunes como lo son

la raza, el lenguaje, el lenguaje hablado en casa entre otras (Yanow, 2000). Aun así, la investigadora considera que “el enfoque general es el mismo que se utiliza para el análisis de las metáforas: una vez se identifica las particularidades del lenguaje de los actores relevantes

¿Cuál es el significado específico del contexto que ese lenguaje tiene para esos actores? (Yanow, 2000, pág. 54). Con ello, como se expuso para el caso de la metáfora, para ambos marcos de análisis, el elemento contextual es fundamental para la comprensión cabal del problema.

Habiendo expuesto el lenguaje como categoría de análisis desarrollada por la autora, se prosigue a exponer un segundo elemento propuesto por la académica, el cual consiste en los objetos simbólicos. Los objetos simbólicos serían aquellos elementos materiales que pueden traer implícito diversas formas de significado. En términos de Yanow los objetos simbólicos son “artefactos físicos iniciados o modificados por el lenguaje de política pública y/o por agencias a medida que promulgan el lenguaje (Yanow, 2000, pág. 62).”

Con dicha definición se vería que existe una relación intrínseca entre los objetos y el lenguaje, dado que el lenguaje llena de contenido estos objetos en el marco de estructuración y desarrollo de la política pública. Siendo así, la académica señala que hay dos figuras típicas encargadas de transmitir significados de política: los espacios construidos y los programas de política pública (Yanow, 2000). Bajo esta premisa, a continuación se realizará una breve síntesis de la operatividad que le otorga la autora a dichas formas de objetos.

Como primer componente de los objetos se denotan los espacios construidos. Este elemento corresponde a todas aquellas cosas que compondrían los espacios involucrados en la política pública, desde los edificios estatales hasta las reuniones en espacios comunitarios. Así mismo, el posicionamiento de los objetos en un debido espacio son detalles que pueden contener implícito diversos significados.

Complementando lo anterior, la académica señala que “puede ser útil pensar los espacios como un tipo de lenguaje no verbal, con su respectivo vocabulario y retórica” (Yanow, 2000,

pág. 64). Así, los espacios comprenden lenguajes no verbales, que el analista debe evaluar para tratar de evidenciar un posible significado de alto valor para la política pública.

Por otra parte, los programas de política pública son en sí aquellos elementos que contienen conceptos esenciales en la estructuración de una política y que su puesta en marcha afecta a una comunidad determinada. Estos a su vez son portadores de significados para los actores involucrados. Con ello, Yanow desarrolla la siguiente explicación

La otra subcategoría principal de objetos que comunican significado en un contexto de política es la de los programas. Las políticas de vivienda, por ejemplo, implicaron el uso de cupones, pagos directos al propietario o incentivos a los desarrolladores para alentar la provisión de viviendas de bajos ingresos. Tanto las políticas como los programas han dependido, al menos en parte, del significado de "casa" o propietario de la vivienda en la sociedad estadounidense contemporánea: refugio o estatus, seguridad o inversión. Un programa que ofrece los medios para adquirir una vivienda a través de la compra subsidiada representa el significado de los significados culturales simbolizados por "hogar" y propiedad. (Yanow, 2000, pág. 69)

Por este motivo, se puede analizar que el concepto planteado por Yanow de programa contiene un marco analítico formado por los conceptos y elementos que representa para la comunidad. Como el ejemplo que expone, el programa de acceso a vivienda en Estados Unidos, es sinónimo de seguridad y refugio para el imaginario cultural de los ciudadanos.

Con ello, se finalizaría el análisis de los elementos propuestos por Yanow en el marco de análisis de los objetos.

Ahora bien, un último elemento consistiría en los actos, los cuales serían relevantes en el análisis propuesto por la autora. Para ella los actos son acciones que pueden ser protocolarias o no y componen la estructura de una política pública. Complementando esta afirmación la autora afirmaría que

Los grupos relevantes para las políticas interpretan una amplia gama de actos, desde los actos de establecimiento de la agenda hasta los actos de legislación e implementación, como comunicar significados de políticas públicas. A menudo, el mero acto de acordar celebrar audiencias sobre un tema de política tiene la intención de ser entendido por los públicos relevantes de la política. (Traducción propia) (Yanow, 2000, pág. 74)

Es decir, Yanow aclara que los actos que contienen significados para las comunidades involucradas son aquellos que son estructurales para la política pública, como lo es una audiencia o reunión. Con ello, la académica afirmará que los actos a su vez pueden

estudiarse a través de dos categorías que ella denomina: los rituales y los mitos. A continuación, se realizará una breve explicación de dicha conceptualización.

Para empezar, Yanow acoge definiciones clásicas de rituales en donde se entiende este fenómeno como un “patrón de actos, específicos de una situación, que construyen un marco de significado más allá de los significados situacionales específicos (Yanow, 2000, pág. 77)”. A saber, la autora hace referencia a los rituales como un conjunto de actos, que transmiten significado solo si se desarrollan de manera conjunta, dado que de forma individual no serían objeto de análisis.

Por consiguiente, el ritual consistiría en un concepto de vital análisis en el marco interpretativo propuesto por Yanow para las políticas públicas; es el paso principal para el analista lograr entramar los patrones. Cómo lo señala la académica, este proceso consiste en “la identificación de un conjunto de actos regularmente repetidos en un espacio y tiempo especializado” (Yanow, 2000, pág. 78). Así mismo, es importante entender que la relación entre el significado que lleva el ritual y la relación entre la política pública se desarrolla en el propósito que lleva inmerso esta.

Finalmente, el último concepto que comprende el marco de análisis basado en actos consiste en el mito. Como lo señala la autora, este concepto no designa al mito como expresión folklórica de una determinada cultura, sino que corresponde a los imaginarios comprendidos de forma conjunta por una comunidad. Complementando lo anterior Yanow se referiría al mito de la siguiente forma

Los rituales son a menudo las representaciones de mitos más visibles y accesibles: preservan y propagan los valores, creencias y sentimientos incorporados en esos mitos, basándose en el lenguaje, los objetos o ambos para hacerlo. Debido a que los mitos a menudo se representan de esta manera, incluyo su análisis en esta sección. (Yanow, 2000, pág. 80)

El mito en sí, es la construcción de un imaginario compartido por la comunidad que se propaga o transmite a través del lenguaje o los objetos. En otras palabras, es crucial entender al mito como una forma de ritual, dado que en él se construyen los significados compartidos de los elementos en la estructuración de una política pública.

- **1.2.2.2** La propuesta teórica de Emery Roe en cuanto al análisis de políticas públicas

La propuesta analítica de Emery Roe se desarrolla a partir de la convergencia de figuras literarias en las políticas públicas como proximidad a la comprensión de las controversias suscitadas en estos escenarios. En este orden de ideas, la base académica del autor se enfoca netamente en las percepciones de los actores, como elemento base para la comprensión del problema de política pública.

Siguiendo con este análisis, Roe partirá del hecho que existen situaciones en las que la construcción de la política pública se complejiza dado a las diferentes variables que pueden incidir en ella. Así detalla lo siguiente

¿Qué significa esto prácticamente? Muchas cuestiones de política pública se vuelven tan inciertas, complejas y polarizadas (méritos empíricos, políticos, legales y méritos burocráticos desconocidos, no acordados o ambos) que lo único que queda por examinar son las diferentes historias que los formuladores de políticas y sus críticos utilizan para articular y dar sentido a esa incertidumbre, complejidad y polarización. (traducción propia) (Roe, 1994, pág. 3)

Como lo indica el autor, el análisis y la estructuración de las políticas públicas, se desarrolla en ocasiones en ambientes inciertos y polarizados. Como él lo señala, es común hallar componentes de alta complejidad en donde se entrecruzan multiplicidad de miradas frente a un problema común. Así, lo único que resta es analizar las historias de quienes están involucrados en este ámbito de política pública.

Con dicho planteamiento, el académico introducirá lo que será su marco analítico basado en las historias (que exponen las percepciones de los actores frente a una controversia de política) como forjadoras de sentido político. Así, Roe alude a que las "historias vienen en forma de argumentos, tienen premisas y conclusiones" (Roe, 1994, pág. 3). Por ello, las historias son elementos fundamentales en la comprensión de las políticas públicas y son guías para el entendimiento de aquellos escenarios de complejidad, inherentes a la construcción política.

Con este precedente, Roe evaluará a las políticas públicas desde un enfoque narrativo, en el cual cada estructura de la política se debe interpretar como un cuadro argumentativo que puede ir en forma de narrativa, historia o no historia. Bajo este entramado, su propuesta se enfocará en la utilización de este cuadro textual como herramienta para que el analista halle la controversia dentro de cada cuestión. Así, el contexto debe de estar

comprendiendo por ciertas dinámicas que dificultan el análisis y la comprensión de la problemática, como lo señala el analista en la siguiente citación

El enfoque necesita incertidumbre y complejidad, porque sin ellos no habría narrativas de políticas públicas para respaldar y estabilizar los supuestos para la toma de decisiones. Sin narrativas de políticas no hay nada que analizar el análisis de políticas narrativas. El enfoque necesita polarización porque sin polarización no existiría una contraposición binaria alrededor de la cual se pueda enmarcar semióticamente la comparación de la historia y la introducción no histórica / narrativa de una metanarrativa. (Roe, 1994, pág. 17)

Como bien lo señala Roe, el análisis de las narrativas y las historias como enfoque de políticas públicas debe estar acompañado por un contexto de incertidumbre y complejidad. Esto se debe a que en estos escenarios no hay certeza de una solución o propuesta a un problema de política, por lo cual se debe recurrir al análisis argumentativo como medio de comprensión de la problemática.

Así mismo, el problema debe contar con una polarización entre las visiones que componen al problema, dado que esta permite realizar comparaciones entre los diferentes argumentos y posturas que ahondan en un problema de política pública. Siendo así, Emery Roe considera estos componentes como elementos fundamentales para la elaboración de un análisis desde el marco de análisis de narrativas propuesto por él.

Siendo así, para Roe el análisis de narrativas en el marco de las políticas públicas, no tiene como finalidad ampliar la gama problemática sino realizar un mayor análisis del problema de política a través de lo que el autor denomina la Metanarrativa. Con ello, se posibilita el camino para hallar una solución. Ampliando este cuadro argumentativo, el autor argumenta lo siguiente:

Dicho esto, la noción de que aquí hay usos positivos, funcionales y relevantes para las políticas a los que se puede aplicar la incertidumbre, la complejidad y la polarización, incluso indirectamente, es una píldora amarga para los analistas. Esto es especialmente cierto para aquellos cuya capacitación y experiencia profesional se han ceñido en torno a la creencia de que lo incierto, lo complejo y lo polarizado representan el problema, no el medio para una solución. El analista de políticas, como la mayoría de los lectores, cree que la mejor manera de lidiar con un problema divisivo y ambiguo es comprometerse, encontrar puntos de consenso con los que tender un puente sobre las diferencias. (Roe, 1994, pág. 18)

Es evidente que para Roe, los elementos que complejizan el desarrollo de las políticas públicas como lo son la incertidumbre y el grado de polarización son elementos de análisis para comprender el problema y no el problema en sí mismo. Con ello, Roe plantea la necesidad de hallar las metanarrativas como mecanismo idóneo para el análisis de este tipo de escenarios.

Con ello cabe aclarar lo que el autor define como metanarrativa el resultado del proceso en el cual se contrastan narrativas con la finalidad de ampliar la gama del problema y así apuntar al planteamiento de una solución (Roe, 1994).

Sin embargo, para el objetivo de este trabajo de grado, no se estructurará la metanarrativa para dar recomendaciones de política sino que se pretende entender de forma amplia el problema de política a través de las narrativas y contranarrativas que son las dos primeras etapas del enfoque de Emery Roe.

Por lo anterior, es necesario comprender cómo Emery Roe explica el desarrollo de este enfoque para analizar los diferentes puntos de vista en la controversia sobre el uso del asbesto en Colombia. Así, el análisis narrativo de política pública se divide en las siguientes cuatro etapas:

1. La primera etapa se enfoca en identificar las historias principales en relación con la controversia política, es decir, determinar las percepciones o narrativas hegemónicas sobre el tema de controversia e incertidumbre.
2. La segunda etapa consiste en identificar las contranarrativas o contrahistorias, es decir las narrativas que no se ajustan o van en contra de las historias dominantes en la controversia.
3. La tercera etapa compara los dos conjuntos de narrativa, es decir las historias y contrahistorias, para generar una metanarrativa, a través de la cual se identifican las oposiciones presentes en la controversia.
4. Para finalizar con la cuarta etapa, se determina la forma en que la metanarrativa replantea el problema y se convierte en una nueva narrativa de la política en controversia, la cual estabiliza las apreciaciones sobre la toma de decisiones y formulan una agenda diferente para plantear soluciones al problema de política pública.

Finalmente, con la presente introducción, el siguiente capítulo desarrollará de forma conceptual la propuesta de Roe en cuanto a las narrativas y las contranarrativas, dos figuras caracterizadas por el académico frente al marco de análisis propuesto por él que permitirá el análisis del problema público del uso del asbesto en Colombia, centrado en las dos primeras etapas.

1.2.1.1.4 La narrativa y la contranarrativa como forma de interpretación de controversias en el análisis de las políticas públicas

Emery Roe a través del libro *Narrative Policy Analysis*, desarrolla y evalúa en diferentes escenarios la construcción de políticas públicas a través de las configuraciones semántica y argumentativa. Para desarrollar dicho elemento, conceptualiza dos factores provenientes del lenguaje y de las figuras de poder que yacen en la controversia política, los cuales denomina narrativa y contranarrativa.

Con esta introducción Roe en el segundo capítulo del libro citado sintetiza la definición de narrativa como unidad de análisis como lo expone la siguiente citación

¿Qué son, sin embargo, las narrativas políticas? La respuesta corta es que, para nuestro propósito, las narrativas de políticas públicas son historias (escenarios y argumentos) que respaldan y estabilizan los supuestos para la formulación de políticas en situaciones que persisten con muchas incógnitas, un alto grado de interdependencia y poco, si es que hay algo, acuerdo. (Roe, 1994, pág. 34).

A partir de lo propuesto por el autor, se puede entender la narrativa como el conjunto de historias, escenarios y argumentos que formarían un supuesto en el desarrollo de una política pública. Ahora bien, para el autor los elementos que complejizan el desarrollo de una política pública, es decir la polarización y la incerteza, permean estos escenarios haciendo que surjan múltiples narrativas entorno a un mismo hecho. Ahora bien, estas narrativas pueden oponerse entre sí, dado que una narrativa puede negar el supuesto argumentativo que defiende otra. A este fenómeno el académico denominará como contranarrativas (Roe, 1994). Roe trata de ejemplificar dicha conceptualización a través de cuatro ejemplos. A continuación se expondrá uno de ellos para precisar la terminología de análisis desarrollada por el analista.

Uno de los ejemplos que va a exponer Roe en donde se observa la dinamización de narrativas y contra narrativas de política pública, se da en el marco de la política agraria de Botsuana en materia de centros para la cría de ganado. Siendo así, la política buscaba privatizar estos centros partiendo de la lógica de la tragedia de los comunes¹⁹, en donde el

¹⁹ Tragedia de los bienes comunes propuesta por Garrett Hardin

sobrepastoreo llevaría a la inminente crisis de la producción agraria al verse afectado el recurso común, en este caso los pastizales.

Al hacer el análisis de este escenario, Roe determina que la tragedia de los comunes es una historia que plantea una guía metodológica con poder de convencimiento por su precisión argumentativa y que en este caso operaría como narrativa acorde a lo siguiente

Como narrativa política, la tragedia de la historia de los bienes comunes continúa teniendo un considerable poder de permanencia, porque estos hallazgos y críticas negativas de ninguna manera disipan la principal virtud de esa narrativa. Al igual que las narrativas de políticas discutidas a lo largo del Análisis de políticas narrativas, esta ayuda a suscribir y estabilizar los supuestos para la toma de decisiones. (Traducción propia) (Roe, 1994, pág. 40)

Como lo expone la anterior citación, para Roe la naturaleza argumentativa que tiene el relato de la tragedia de los bienes comunes propuesto por Hardin, goza de poder de convencimiento por su estructuración y por ello, a pesar que existen contra partidas en cuanto a su relato, se mantiene como guía para la toma de decisiones políticas.

Este es el caso que se trae a colación para el contexto de Bostuana en cuanto a la privatización de los centros para la cría de ganado del país. Ahora bien, este proceso condujo a su vez a la aparición de contranarrativas, las cuales el académico construyó recopilando relatos cotidianos. Estos lo llevaron a concluir que distintos sectores civiles consideraban que los centros para la cría de ganado manejados de forma comunitaria, mantenían un mismo ejercicio de eficacia que aquellos privados. Siguiendo este orden de ideas, algunos elementos que destaca el autor frente a la configuración de la contranarrativa se enmarcan en la siguiente citación

Además, la contra narrativa tendrá que ser parsimoniosa como la tragedia del argumento de los bienes comunes, pero lo suficientemente completa como para explicar no solo cuándo ocurre la gestión de los bienes comunes, sino también cuándo ocurre la tragedia. De hecho, la contra narrativa ideal para el diseñador del proyecto y el formulador de políticas, sería como la tragedia de los bienes comunes depende en nada más sofisticado que la microeconomía introductoria. (Roe, 1994, pág. 41)

Estos elementos expuestos por Roe son algunos de los componentes que analiza en cuanto a la falta de fortalezas de la narrativa dominante, en este caso la propuesta realizada por el gobierno para llevar a cabo el proceso de privatización. Como lo afirma Roe, la narrativa dominante solo tiene un supuesto lógico basado en la tragedia de los comunes. Por el contrario, la contranarrativa supone otros elementos e imaginarios del

argot social. Lo cual, para este caso específico llevó a que la contranarrativa prosperara, haciendo que se mantuvieran los centros de cría para el ganado dirigidos por la comunidad.

Lo anterior, ejemplifica la conceptualización que realiza Roe del análisis narrativo de política pública. Que a su vez expone una caracterización de la construcción de las narrativas como lo afirma la siguiente citación

De forma menos perentoria y normativa que una ideología, las narrativas en política pública describen escenarios que no dicen lo que debería pasar sino lo que va a pasar –acorde a sus narradores – según los eventos o posiciones que son tomadas y descritas. Aun cuando su valor real está en cuestión, estas narrativas son explícitas y más programáticas que los mitos. También, tienen el objetivo de persuadir a sus oyentes para que asuman o hagan algo. (Roe, 1994, pág. 37)

Como lo evidencia el ejemplo expuesto por el autor, tanto la narrativa como la contranarrativa estaban basadas en supuestos que buscaban generar una proyección futura. La tragedia de los comunes es un relato que proyecta el fracaso del manejo comunitario, en este caso específico en la ganadería. A su vez, la contranarrativa al refutar esta percepción, se basa en cuadros que evidencian lo contrario, afirmando que a futuro los recursos comunes mantendrán su desarrollo eficiente sin alteraciones.

Complementando la conceptualización que realiza Emery Roe, frente al marco narrativo en el análisis de política pública, se torna necesario a su vez exponer una breve revisión metodológica propuesta por el autor en cuanto a este marco analítico. Dicha procedimiento se desagrega en 8 pasos (contienen las 4 etapas antes mencionadas) que a continuación serán explicados.

El primer paso al que el analista debe llegar consiste en identificar las narrativas que colindan en torno a una problemática. Para ello, debe de clasificar cada narrativa según su característica en historia o argumento. Cada historia debe tener un principio y un fin y así mismo cada argumento debe tener una premisa y una conclusión. Haciendo uso de estas bases semióticas el analista puede diferenciar ambos elementos. Teniendo esta base, el analista debe proceder a identificar aquellas historias y argumentos que no colinden o sean contrarios a este contexto (Roe, 1994).

En este orden de ideas, con dicha información, Roe afirma que un segundo paso consistiría en comparar los hallazgos de esta primera inmersión, esto con la finalidad de encontrar

meta-narrativas, como forma de ampliar la gama del problema inicial. Con lo anterior, un cuarto paso consistiría en clasificar las meta-narrativas halladas. Una meta-narrativa puede ser específica o amplia, esto se define acorde a siete características que Roe señala de la siguiente forma: definición del problema; identificación de la data y la información; formulación de las alternativas; proyección de consecuencias; compensación de las alternativas; y, decisiones entorno a las alternativas (Roe, 1994).

Roe a su vez detalla un proceso que facilitaría el alcance metodológico propuesto anteriormente. Este se desarrolla a través de un esquema de cuatro pasos que se sintetizarían de la siguiente forma. Un primer paso sería el momento de selección de actores, los cuales deben ser relevantes para el caso en cuestión y sus percepciones sobre el problema y alternativas de solución cuentan con igual nivel de importancia. Un segundo momento, en el cual el investigador se dedique a la recolección de información, dándole prioridad al ejercicio de hacer entrevistas a aquellos actores involucrados en el caso de estudio que decidió acoger. Un tercer paso en donde el analista clasifica la información y la analiza partiendo de los siguientes elementos: identificar el conflicto planteado por medio de las entrevistas, analizar las relaciones causales y tratar de visualizar el problema en un solo conjunto sistémico. El punto final consistirá en la forma de organización de dicha información, que por sugerencia de Roe puede estar determinada a modo de tablas de frecuencia y tablas o de redes de narrativas (Roe, 1994).

Unos elementos finales que sugiere Roe en cuanto a su propuesta metodológica consiste en evaluar los siguientes elementos una vez se tenga consolidada la investigación. El primero de ellos, es verificar si la información está lo suficientemente completa para la dinamización del problema, o es necesario entrevistar a más actores. Así mismo, evaluar si el problema es complejo, polarizado e incierto, dado que estas condiciones son elementales en un contexto que amerite el análisis por medio de las narrativas.

2. Metodología

Una vez abordado el recuadro literario que dará la base teórica de la presente investigación, se desarrollará a través del presente capítulo la metodología que guiará el análisis de la problemática del asbesto en el contexto colombiano. Siendo así, antes de precisar los detalles, cabe clarificar aquellos diferentes elementos investigativos que compondrán la presente metodología.

Es importante mencionar que una de las principales herramientas metodológicas utilizadas para la búsqueda de información es el ejercicio de activismo propio de quien desarrolla la presente investigación. Bajo esta premisa, la inmersión en la realidad social permeada por el uso del asbesto se da desde el enfoque analítico participativo, el cual en primera medida buscó incidir en la prohibición del asbesto en Colombia y el resarcimiento de todos los perjuicios provocados por el uso del material.

Así mismo, como se señaló previamente, el marco teórico seleccionado derivó de un proceso de análisis en cuanto a la problemática del asbesto en Colombia, la cual evidencia claros matices de polarización e incertidumbre en el núcleo de las discusiones. Como bien se explicó de forma previa, dichos escenarios son meritorios de un análisis de políticas públicas basado en narrativas y cuadros interpretativos con la finalidad de ampliar la comprensión del problema y plantear futuras soluciones.

Así, se torna evidente que la problemática del asbesto cumple con dichos patrones, dado que no existe un punto intermedio entre quienes consideran abierta la posibilidad de un uso seguro del material y quienes proclaman su prohibición. Además, a pesar del gran número de investigaciones atribuidas al campo científico del asbesto, aun el debate maneja puntos inciertos sobre los elementos causales para que el mineral produzca daños en la salud humana. Con ello, en las siguientes secciones se presentarán los elementos metodológicos que constituyen la estructura de análisis con la cual se desarrolló la presente investigación.

2.3 Planteamiento de la pregunta de investigación, objetivos generales y orden metodológico

A partir de los elementos expuestos con anterioridad, la presente investigación se plantea como objetivo general analizar el desarrollo de las narrativas y contranarrativas en el marco de la prohibición del asbesto en Colombia por medio de las comunidades de sentido y artefactos inmersos en dicho escenario de política pública. Con ello, la pregunta que guiará el desarrollo del texto se formulará de la siguiente manera ¿Cómo la contranarrativa de la prohibición del asbesto crisotilo en cuanto a su comercialización y su consumo se configuró como narrativa hegemónica (institucional) desplazando la narrativa del uso controlado y seguro del asbesto?

Para responder la pregunta de investigación señalada y dar cumplimiento al objetivo apuntado, la metodología se desarrollará a través del orden que se puntualizará en el siguiente acápite. En primera medida, cabe señalar que la investigación tendrá un método cualitativo, acorde a las herramientas que permite este tipo de análisis (entrevistas, análisis de documentos, trabajo de campo).

Así mismo, el orden señalado para abordar el marco metodológico, se complementará con lo propuesto en la introducción, en donde una primera sección evidenciará la construcción argumentativa del problema por medio de las narrativas y contranarrativas propuestas por las comunidades de sentido. Y una segunda sección que expondrá el tránsito de dichas contranarrativas a narrativa hegemónica o institucional. Con ello, a continuación se expondrá la metodología usada para categorizar metodológicamente los conceptos propuestos en el marco teórico.

2.4 Marco metodológico con el cual se identificarán y categorizarán de los artefactos acorde al marco teórico propuesto

Como se desarrolló en el marco conceptual propuesto en el capítulo anterior los pensadores Dvora Yanow y Emery Roe proponen una serie de conceptos teóricos frente al análisis de las políticas públicas. Dichos elementos serán la base teórica mediante la cual se desarrollará la presente investigación. Bajo este precepto, el presente capítulo

expondrá la metodología con la cual se identificarán los artefactos en la problemática del uso del asbesto en Colombia.

Siendo así, cabe reiterar que el concepto de artefacto es propuesto por Dvora Yanow y este consiste en aquellos elementos concretos y tangibles que pueden ser portadores de significados para los actores involucrados en un problema de políticas públicas. En este orden de ideas, la metodología utilizada para hallar los artefactos significativos para la problemática del asbesto en Colombia se desarrolla de la siguiente forma.

1. Búsqueda de artefactos concernientes al uso del asbesto en Colombia: Para realizar la búsqueda de aquellos factores que pudieran clasificar como artefactos de política pública en cuanto al problema del uso del asbesto en Colombia, se realizó un mapeo de diferentes fuentes de información para hallar elementos simbólicos representativos en la problemática del asbesto. Siguiendo el marco analítico de Yanow, dicho elementos se esgrimieron a través de las categorías de lenguaje, objeto u actos. Así mismo, se utilizaron bases de datos que facilitaran la búsqueda como VLex, LegisXperta, los informes del ORAC (Observatorio de redes y acción colectiva) de la Universidad del Rosario, entre otras herramientas que le han hecho seguimiento a aquellos componentes estructurales del uso del asbesto en Colombia.
2. Clasificación de los elementos hallados: Con la información hallada frente al anterior numeral, se desarrollaron las siguientes categorías de análisis.
 - 2.1 Elementos normativos: Aquellas normas, leyes, actos administrativos e instituciones que son estructuras esenciales en la configuración de la problemática del asbesto.
 - 2.2 Conceptos provenientes del lenguaje: Elementos que pueden no estar escritos en alguna normativa o en un elemento tangible, pero a lo largo del debate frente a la problemática se vuelven reiterativos.
 - 2.3 Notas de prensa: Publicaciones de prensa que hacen alusión a una temática específica y significativa en la problemática del uso del asbesto en Colombia.
 - 2.4 Acciones: Formas de expresión de los actores que juegan un papel significativo en la problemática del asbesto.
3. Categorización de los elementos en artefactos de política pública: Después de analizar la información y clasificarla se determinará a través de dos categorías, cuáles son artefactos y cuáles no. Esto partiendo de la conceptualización realizada

por Yanow en la cual los artefactos serían aquellas estructuras esenciales en la problemática que portan varios significados para los actores involucrados.

Complementando lo anterior, la investigación clasificó las fuentes consultadas y su importancia para el desarrollo del problema de la siguiente forma

Sistematización de fuentes consultadas para la elaboración metodológica de la investigación		
Fuente	Tipo de Fuente	Importancia para la investigación
Acción Popular Juzgado administrativo número 39	Norma	De ella se extrajeron las defensas técnicas de empresas como Eternit, Colombit, Las Brisas y entidades estatales como el Ministerio de Ambiente. Así mismo, las declaraciones dadas en coadyuvancia de actores como la Universidad de Antioquia.
Ley 436 de 1998	Norma	Se analizó el articulado de la norma conforme a la interpretación dada por actores involucrados, la cual se centra en artículos específicos como lo es el artículo 3 y el artículo 10.
Convenio 162 de 1986	Norma	Se analiza este convenio en el marco temporal en el cual surge y su relación con la ley 436 de 1998.
Sentencia C – 493 de 1998	Norma	Se analiza los criterios dados para considerar la constitucionalidad del uso del asbesto y la posición de los actores frente a la norma.
Libro “Asbesto en Colombia fuentes para el debate”	Libro	El libro es tomado como fuente, dado que en él se recoge parte del pensamiento del analista y activista Guillermo Villamizar quien es importante actor en la lucha contra el asbesto en Colombia.
Documento del Instituto del Crisotilio titulado “Reseña respecto a la diferencia entre el crisotilio y los asbestos anfíboles”	Texto Técnico	Se utiliza dado que expresa la posición internacional acogida por los actores empresariales internas sobre la menor nocividad del crisotilio en comparación a otro tipo de asbestos.

Resolución 007 de 2011	Norma	La norma es consultada dado que de allí surgen diversas interpretaciones frente al uso del asbesto. Es el apéndice fundamental de varios de los argumentos que facultan la utilización del mineral en condiciones de seguridad.
Criterio de Salud Ambiental número 203 de 1998 del Programa Internacional de Seguridad Química de la OMS	Documento técnico	El documento consultado, fundamenta los argumentos que apoyan la sustitución del asbesto, dado que en él se recogen recomendaciones sobre su sustitución y además se afirma que materiales como el PVC tienen un nivel más leve de peligrosidad.
Decreto 1477 de 2014	Norma	La norma realiza una clasificación ocupacional de las enfermedades derivadas del uso del asbesto. Es motivo de controversia para los sectores laborales involucrados en la problemática.
Decreto 758 de 1990 – Decreto 2090 de 2003	Norma	Tratan de la pensión especial de vejez para actividades riesgosas. Consideran la manipulación del asbesto como una actividad riesgosa por lo cual facultan a los trabajadores a recibir una pensión anticipada. Esta prestación a su vez es motivo de controversia para los actores laborales.
Texto de Oscar Gallo titulado “Acerca del debate sobre el uso del asbesto en Colombia”	Documento Sindical	Este documento sintetiza lo que expresa el investigador sindical Oscar Gallo, quien es referente en el campo académico de los riesgos laborales y su perspectiva crítica de las indemnizaciones laborales por manipulación de sustancias peligrosas.
Entrevista realizada a abogado de víctimas de asbesto	Entrevista	El actor prefirió mantener su nombre en el anonimato. Durante la entrevista se le preguntó por el sistema de riesgos laborales que cobija a las enfermedades de asbesto, la indemnización a las víctimas por parte

		de las empresas y el papel del Estado en la reparación.
Entrevista realizada a grupo de trabajadores de Eternit	Entrevista	Los trabajadores prefirieron permanecer en el anonimato. La entrevista se realizó en un encuentro en el barrio Pablo Neruda, propuesto por la Universidad Minuto de Dios. Allí se les preguntó sobre su relación con la empresa y temas de salud.
Entrevista realizada a Líderes comunales del Barrio Pablo Neruda municipio de Sibate: Concejal Adriana Gamba, Edith Rondón líder del comité ambiental, Leonardo Tapias director de la fundación Gazqua.	Entrevista	La entrevista fue realizada como medio interactivo y estrategias participativas. El barrio Pablo Neruda se ha visto afectado históricamente por el asbesto.
Encuesta realizada a la comunidad en general del barrio Pablo Neruda	Encuesta	Se realizó una encuesta a la comunidad en evento cultural denominado Minga Cultural. Quedó reportado en el siguiente medio de comunicación: https://periodismopublico.com/minga-cultural-barrio-pablo-neruda-de-sibate
Encuesta realizada al barrio Reserva 12	Encuesta	Encuesta realizada por medio de formatos de selección múltiple a habitantes del territorio.
Encuesta realizada al barrio el Progreso	Encuesta	Encuesta realizada por medio de formatos de selección múltiple a habitantes del territorio.
Encuesta realizada al barrio San Jorge	Encuesta	Encuesta realizada por medio de formatos de selección múltiple a habitantes del territorio.
Auto 515 de 2017	Acción Legal	Expresa argumentos recogidos por Camilo Araque, importante actor en la lucha contra el asbesto, frente a la constitucionalidad del uso del asbesto en Colombia
Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2017, Publicación: 107ª reunión CIT (2018), 2017	Comunicado Sindical	Recoge la percepción sindical de ciertas instituciones estatales en el ámbito del manejo del asbesto.

Entrevista al ex concejal Pedro Villate	Entrevista	Entrevista a Pedro Villate quien es concejal de Boyacá, y lideró iniciativas para la regulación del asbesto en su territorio.
Entrevista al ex concejal Hector Mauricio San	Entrevista	Representante al Concejo de Tunja, lideró la regulación del uso del asbesto en el territorio.
Entrevista a Helen	Entrevista	Entrevista a Helen quien es activista de la fundación Ana Cecilia Niño por el municipio de Soacha

2.5 Marco metodológico con el cual se identificarán y caracterizarán las comunidades de sentido acorde al marco teórico propuesto

Como bien se introdujo en la anterior sección, el marco conceptual analizado en el capítulo anterior desarrolla varios de los conceptos teóricos y metodológicos propuestos por los autores Dvora Yanow y Emery Roe. A partir de ello, la metodología propuesta para la identificación y caracterización de las comunidades de sentido se desarrolla a partir de algunos de los recuadros investigativos propuestos por Yanow.

En este orden de ideas, cabe reiterar que las comunidades de sentido son aquellos actores involucrados en un escenario de política pública, los cuales comparten sentidos e interpretaciones semejantes de un mismo factor estructural en el desarrollo de la política. A partir de esta definición, la académica plantea una metodología que involucra el trabajo de campo y la recolección de la información a través de herramientas que privilegien el lenguaje, los objetos simbólicos y los actos.

Cabe señalar que la metodología propuesta por Yanow, plantea identificar a las comunidades de sentido a través de los artefactos. Por ende, se mantendrá dicha alternativa metodológica en el presente recuadro.

En síntesis, la metodología desarrollada para caracterizar a los actores involucrados en la problemática a modo de comunidades de sentido se desarrolló a partir de los siguientes elementos:

1. Identificación de las comunidades de sentido acorde a los artefactos analizados:
Una vez se señalen los artefactos como se propuso en la sección anterior, se identificarán que comunidades de sentido podrían estar involucradas en la interpretación y creación de estos mismos.

2. Selección y participación de contextos y escenarios en dónde se desarrolla la problemática del asbesto para la realización del trabajo de campo: Con la selección de las comunidades de sentido, se identificarán algunos de los escenarios donde estas participan o convergen. Así, a través de las herramientas metodológicas de trabajo de campo, entrevistas y análisis de fuentes, se recopilará la información necesaria de dichas comunidades acorde a los escenarios donde ejercen. Así, se identifican los siguientes escenarios:
 - 2.1 Escenarios de activismo social: Espacios liderados por organizaciones sociales tales como GreenPeace y fundaciones como Fundación por una Colombia sin asbesto, Fundación Ana Cecilia Niño entre otras.
 - 2.2 Escenarios académicos: Espacios donde convergen sectores académicos quienes han analizado la problemática desde diferentes áreas del conocimiento, como lo son foros, charlas informativas, clases magistrales entre otros.
 - 2.3 Escenarios Políticos: Espacios de debate tanto institucionales como no institucionales, como lo son los debates locales (municipales, distritales) entorno a la problemática, reuniones políticas, entre otros.
 - 2.4 Escenarios jurídicos: Espacios en donde convergen actores jurídicos que plantean las diferentes gamas de la problemática desde la profesión. Estos pueden ser, foros sobre las implicaciones del asbesto en el marco del Estado Social de Derecho, encuentros entre abogados activistas, encuentros de abogados de las víctimas entre otros.

3. Recolección de la información: De dichos escenarios se recopilarían diferentes fuentes de información a partir de herramientas investigativas como lo son, entrevistas a actores involucrados, búsqueda de fuentes de interés y la participación activa de estos espacios.

4. Análisis de la información y creación de categorías: La información se analizará con la finalidad de distribuirla a través de categorías de análisis. Las categorías servirán para identificar aquellos patrones discursivos que son compartidos entre actores y con ello ampliar la estructuración de las comunidades de sentido. Siendo así, una explicación breve de una de las categorías que se plantea utilizar, consiste en la lógica de si la comunidad se opone o apoya la tesis del asbesto seguro. Con ello, cada comunidad de sentido se agrupará en primera medida en cuanto a su posición frente al uso del asbesto en Colombia, allí en un nivel micro se expondrá a que sector social pertenece (estatal, empresarial, académico, activista entre otros). Con este primer recuadro se logra ampliar la estructuración de las comunidades de sentido. No obstante, cabe señalar que las demás categorías de análisis seleccionadas para este proceso serán desarrolladas en los recuadros metodológicos, que corresponden a un ámbito discursivo propuesto por la categoría de narrativas (Emery Roe).

2.6 Marco metodológico con el cual se identificarán las narrativas y contranarrativas inmersas en la problemática del asbesto

Como bien lo señala Emery Roe en su propuesta teórica, las narrativas son el conjunto de historias y argumentos que soportan una visión específica en cuanto a un escenario complejo e incierto de política pública. Siendo así, la presente metodología desarrollará algunas de las recomendaciones de Roe en cuanto a la identificación de narrativas, soportándose en los conceptos señalados con anterioridad, en cuanto a la propuesta de Yanow.

La distribución de los argumentos y posiciones a favor o en contra del uso del asbesto, emitidos por las comunidades de sentido, serán la base para determinar las narrativas (en términos de Emery Roe) envueltas en el presente problema. Con ello, la clasificación de estos se determinará a partir de su posicionamiento frente al uso del asbesto, es decir, si está a favor o en contra. A partir de este resultado se constituirán dos grandes bloques discursivos, denominados narrativa hegemónica (aquella que está a favor del uso del asbesto) y contra narrativa (la que se opone).

2.6 Convergencia metodológica de los conceptos en estudio

La metodología permitirá analizar tres elementos de forma conjunta para evidenciar las diferentes controversias en el marco del uso del asbesto en Colombia. Siendo así, la estructura de los capítulos dentro de este marco metodológico se desarrollará acorde a la presente propuesta.

Durante la primera sección los capítulos estarán enmarcados en cada uno de los argumentos que sostienen tanto la narrativa hegemónica como la contra-narrativa. Acorde a ello, cada uno desarrollará los fundamentos discursivos de la narrativa, los artefactos de política pública que se ven involucrados y las comunidades de sentido que defienden una interpretación específica. A su vez, se desarrollará de forma equivalente los mismos conceptos para su contraparte o contra-narrativa. Cada capítulo de esta primera sección facilitará la lectura y la conjugación de estos conceptos metodológicos por medio de las siguientes figuras.

Tabla 2-1 Ejemplo de figura guía que se presentarán en la primera sección y que agrupan el cuadro metodológico señalado

Argumento en favor de la narrativa hegemónica	Actores pertenecientes a la Comunidad de Sentido a favor del uso del asbesto	Artefactos	Argumento en favor de la contranarrativa	Actores pertenecientes a la Comunidad de Sentido en contra del uso del asbesto
Conjunto de razonamientos fácticos que propenden por el uso del asbesto	Comunidades agrupadas por sectores que replican la narrativa acorde a una interpretación de los artefactos	Elementos concretos cargados de valor simbólico para las comunidades involucradas	Conjunto de razonamientos en contra de la narrativa sobre el uso del asbesto	Comunidades agrupadas por sectores que replican la narrativa acorde a una interpretación de los artefactos

Fuente: Elaboración propia

La segunda sección evaluará las narrativas, los artefactos y las comunidades de sentido que impulsaron vías de acción para que la contranarrativa hiciera el tránsito hacia la narrativa hegemónica. La distribución de los capítulos se dará a través de cada una de las vías que impulsaron este proceso. En ellos se conjugará este mismo quehacer metodológico, evaluando que elementos de las contranarrativas especificada en la primera sección efectivamente hicieron tránsito a la base normativa que instituyó la prohibición del asbesto en Colombia.

3. Formación del problema

La presente sección se dividirá en dos subsecciones. La primera de ellas abordará el recorrido temporal de la problemática en el cual se expondrá el desarrollo y consolidación de la narrativa hegemónica y contranarrativa dando especial importancia a los acontecimientos internacionales, los hechos normativos y escenarios globales que les dieron forma a lo largo del tiempo. Ello, siguiendo la teoría de Emery Roe, en la cual la narrativa hegemónica es aquella que se expresa exclusivamente por medio de la institucionalidad estatal. A su vez, se expondrá el desarrollo temporal de la contranarrativa, siendo esta aquel factor antagónico y opuesto a la lógica argumentativa oficial.

La segunda sección del capítulo, analizará tanto a la narrativa hegemónica como a la contranarrativa desde sus particularidades ontológicas, como lo son los argumentos, artefactos y actores que las consolidaron y transmiten en el debate contemporáneo nacional en torno al uso del asbesto²⁰. En este orden de ideas, dicha sección estará centrada en comprender las controversias discursivas en cuanto al desarrollo del problema.

3.1 Consolidación de la narrativa hegemónica y contranarrativa en el tiempo

Para efectos del desarrollo temporal de la problemática, se determina la existencia de dos periodos de tiempo en el marco del uso del asbesto en Colombia. El primero de ellos se desarrolla de 1979 a 2005. Se considera que durante estas décadas se configuró la narrativa hegemónica sin la existencia concreta de una contranarrativa a nivel nacional que le hiciese contención. Lo anterior, visto desde la perspectiva de Roe significa que la

²⁰ Se utilizará la categoría de *debate contemporáneo nacional en torno al uso del asbesto* para definir aquella contienda argumentativa que se desarrolla de 2005 a 2019 frente a la prohibición del uso del asbesto. La primera sección del presente capítulo expondrá el desarrollo temporal de esta cronología, mientras que la segunda sección se centrará en comprender las controversias y debates que están inmersos en este periodo de tiempo.

institucionalidad por medio de sus expresiones normativas y oficiales arguye a favor del uso del asbesto en condiciones de seguridad.

En este orden de ideas, el primer periodo de tiempo, es decir de 1979 a 2005, funge como primer hito en la medida que inicia la consolidación de la narrativa hegemónica, sin la existencia de una oposición fuerte en materia discursiva. Por lo cual, el segundo bloque temporal consistirá en los años de 2005 a 2019, el cual es denominado por el autor como la etapa del debate contemporáneo nacional en torno al uso del asbesto. Esto se debe a que en 2005 una acción popular tiene receptividad legal para definir la utilización del mineral. De allí a 2019 inicia la configuración y articulación de los ejes discursivos que integrarían a la contra narrativa, la cual devendrá en hegemónica por medio de una acción legal propuesta en el Congreso de la República, denominada ley Ana Cecilia Niño.

3.1.1 Etapa de la consolidación de la narrativa hegemónica sin oposición de una contranarrativa en el plano nacional (1979 - 2005)

En 1979 se promulga la prima norma que hace mención al uso del asbesto en Colombia. Este es un importante hecho dado que coincide con varios escenarios internacionales que se desarrollaron en esa temporalidad y anteriores décadas.

Inicialmente, cabe mencionar que son diferentes los autores que identifican a las décadas de los 60s y 70s como un punto de inflexión en cuanto al uso del Asbesto a nivel global. Por ejemplo, el libro de los académicos McCulloch y Tweedale en su libro *defending the indefensible* identifican a los años 70s como la década en la cual la producción de asbesto permeó las grandes economías como el caso de la estadounidense. No obstante, diferentes estudios como el del doctor Selikoff ya evidenciaban una incidencia entre el uso del material y el detrimento de la salud pública (McCulloch & Tweedale, 2008). Así mismo, durante esta década países como Sudáfrica evidenciaron un aumento en las enfermedades pulmonares en las plantas productoras de asbesto (McCulloch & Tweedale, 2008).

Ahora bien, estos hechos de salud pública incidirán en el análisis de diferentes organizaciones mundiales, quienes serían las encargadas de introducir diferentes campos argumentativos en cuanto al uso del asbesto. Esta afirmación se evidencia en diferentes

ámbitos del desarrollo institucional global, por ejemplo, la OMS, ante las denuncias estatales y los diferentes estudios independientes que mostraban una relación entre producción de asbesto y salud, desarrolló una investigación que inicia en 1970 y finaliza en 1974.

Siendo así, como lo detalla el ORAC en su informe sobre la prohibición del asbesto en el marco global afirma que “esta investigación fue complementada en 1976 y se concluyó que la exposición a las fibras de asbesto implica un riesgo para los seres humanos de contraer enfermedades pulmonares, como el cáncer de pulmón, el mesotelioma, la asbestosis, entre otras (ORAC, 2018, pág. 12).

Este elemento generó una incidencia en la operatividad de otros órganos internacionales, como lo es el caso de la Organización Internacional del Trabajo (de ahora en adelante OIT). Así el informe del ORAC señala lo siguiente

En 1979, el Consejo de Administración de la OIT creó el Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo, conocido como el Grupo Ventejol I, con el fin de identificar los temas que requerían ser estudiados y regulados para proteger la salud de los trabajadores. Respecto al asbesto, este grupo de trabajo propuso crear instrumentos que establecieran los parámetros para la utilización segura del asbesto, con el fin de reducir los riesgos derivados de la exposición a esta fibra mineral. Un año después, la OIT incluyó el cáncer de pulmón y el mesotelioma en la lista de enfermedades profesionales a través del Convenio número 121, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. (ORAC, 2018, pág. 12)

Otras organizaciones internacionales a su vez adaptaron esta visión en su operatividad y ejercicio de control en la producción industrial, como lo es el caso de la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales (ACGIH). Dicha institución ya había determinado unos TLV sobre la manipulación del asbesto para garantizar su utilización en condiciones de seguridad para el caso de Estados Unidos en 1973 (Michaels, 2008).

Algunas de las empresas productoras de asbesto, ante la avanzada internacional del discurso que cuestionaba las garantías en la salud en cuanto a la producción y el uso del material, iniciaron un proceso institucional que buscaba contra argumentar algunas de estas disposiciones.

Por ejemplo, como lo expone el ORAC frente a la industria productora de asbesto canadiense

(...) la Asociación Internacional del Asbesto fue fundada en Canadá con el objetivo de promover los intereses de la industria a nivel internacional y el consumo mundial de este mineral. Dicha entidad fue reemplazada por la Asociación Internacional del Crisotilo, la cual continúa hoy defendiendo activamente la tesis del uso seguro del crisotilo. Esta tesis plantea que dicha variedad de asbesto puede ser utilizada sin poner en riesgo la salud de los trabajadores, mientras prevalezcan ciertas condiciones y parámetros (ORAC, 2018, pág. 21)

Lo que puede evidenciarse de este contexto es que durante la década de los 70 inicia la controversia frente al uso del asbesto en un escenario global. Esto se debe a que diferentes investigaciones sirvieron de gama argumentativa para evidenciar la relación entre el asbesto y el deterioro en la salud. Ahora bien, este elemento desarrolla una gama de política pública a nivel estatal la cual debía indicar una evidente limitación al uso del asbesto.

Cabe señalar que, para ese contexto (como lo señala el ORAC), las industrias inician un proceso global, en el cual buscaban realizar contra investigaciones que frenaran la limitación hacia el uso del asbesto. Este hecho conllevó a una sinergia entre ambos discursos lo cual finalmente concluyó en el surgimiento de una narrativa que afirmaba que el asbesto podía ser usado siempre y cuando se cumplieran unos estándares en materia de TLV.

Posiblemente el mayor reconocimiento global que institucionalizaría y complementaría dicha narrativa sería el surgimiento del Convenio 162 de la OIT en 1986. Dicho convenio daría los matices necesarios que debe tener cualquier Estado que permita el uso del asbesto en su reglamento interno, complementando la narrativa del uso del asbesto en condiciones de seguridad.

Con lo anterior, se evidencia que durante la década de 1970 se dan los primeros matices globales que desarrollarían la narrativa del uso del asbesto en condiciones de seguridad. No obstante, su primer alcance es limitado y hace alusión más que todo al manejo estándar del material por medio de los TLV. Para el año de 1986 este elemento se ampliaría más niveles de la política estatal por medio del Convenio 162, el cual estructuraría la tesis del uso seguro del asbesto.

Ahora bien, dicha narrativa global tuvo un impacto en la producción de artefactos de política a nivel nacional. Este elemento se evidencia en los distintos pronunciamientos normativos

que se desarrollaron en materia de asbesto durante la década de 1979 hasta 1989 en Colombia.

El primer artefacto de política pública que acoge algunos de los elementos de la narrativa del uso del asbesto en condiciones de seguridad, del contexto señalado para Colombia, consistiría en la Resolución 2400 de 1979. Dicho acto administrativo establece algunos elementos en materia de higiene y seguridad en el trabajo. Entorno a ello plantea dos elementos que evidenciarían la adaptación en el marco legal colombiano la tesis de la permisibilidad del uso del asbesto con regulaciones que garantizarían su uso seguro.

Siendo así, el artículo 177 de la presente resolución daría unos criterios sobre los elementos que el trabajador debería tener en caso de tener contacto con el asbesto. Así el inciso c de dicho artículo señala que quien tenga contacto con el mineral deberá contar con “Respiradores contra polvos que producen neumoconiosis, tales como la sílice libre, fibra de vidrio, arcilla, arenas, caolines, cemento, asbesto, carbón mineral, caliza, etc. y polvos molestos como el aluminio, la celulosa, harinas, vegetales, madera, plásticos, etc. (Resolución 2400 de 1979, 1979).”

El artefacto sólo menciona lo anterior en cuanto a los elementos que deben fungir en el ámbito laboral para garantizar la salud en cuanto a la manipulación del asbesto. Siendo así, se evidencia que la narrativa del uso del asbesto en condiciones de seguridad es mínima y se desarrolla en el marco de las garantías de seguridad.

Ahora bien, otro elemento que evidencia que la convergencia de la narrativa global en el marco nacional no posee unos matices claros en su argumentación, se evidencia en que ella recomienda para ciertas labores de alto riesgo el uso de trajes o edificaciones a base de asbesto para la mitigación del peligro.

ARTÍCULO 186. Los vestidos de amianto (telaasbesto) o de cualquier otro material adecuado para la protección de los trabajadores en aquellos lugares donde pueda ocurrir fuego o explosión, o cuando sea necesario entrar en áreas de calor intenso, consistirán en una prenda de vestir completa con su capuchón, guantes y botas adheridas. (Resolución 2400 de 1979, 1979)

Cómo se observa, la resolución contempla el uso del asbesto como medida de seguridad para ciertas labores, como aquellas que involucran altas temperaturas y cercanía a materiales incendiarios. Con ello es claro que la norma no adecuó de forma completa los aspectos globales que suponía la narrativa del uso seguro del asbesto. Por el contrario, limitó la narrativa exclusivamente al polvo de asbesto como única presentación nociva del mineral.

Ahora bien, el artefacto a su vez incluyó un componente importante que podría conjugarse con la narrativa global y fue agregar dentro de la normativa colombiana los TLV propuestos por la ACGIH en el manejo de sustancias nocivas. Así se evidencia en la siguiente citación

ARTÍCULO 154. En todos los establecimientos de trabajo en donde se lleven a cabo operaciones y procesos con sustancias nocivas o peligrosas que desprendan gases, humos, neblinas, polvos, etc. y vapores fácilmente inflamables, con riesgo para la salud de los trabajadores, se fijarán los niveles máximos permisibles de exposición a sustancias tóxicas, inflamables o contaminantes atmosféricos industriales, en volumen en partes de la sustancia por millón de partes de aire (P.P.M.) en peso en miligramos de la sustancia por metro cúbico de aire (g/m³) o en millones de partículas por pie cúbico de aire (M.P.P.P.3) de acuerdo con la tabla establecida por la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales, o con los valores límites permisibles fijados por el Ministerio de Salud. (Resolución 2400 de 1979, 1979).

Al hacer alusión a la tabla de sustancias tóxicas sugerida por la ACGIH, como criterio de calificación, se reconocería al asbesto como agente nocivo, dado que para dicho contexto la institución internacional había calificado al asbesto como un agente tóxico, acorde al escenario internacional descrito. Aun así, no es claro la real incidencia de este artículo en la construcción normativa del presente artefacto. Esencialmente, por las posibles contradicciones evaluadas de forma previa.

Durante la década de los años 90 se dieron diferentes escenarios que dinamizó la narrativa del uso seguro del asbesto. Uno de los elementos esenciales que ocurre en dicha época consiste en la prohibición del asbesto en la Unión Europea. Este escenario lo relata el informe del ORAC puntualizando en lo siguiente

Considerando que el asbesto fue reconocido como un carcinogénico, la Comisión Europea de la Unión Europea le pidió al Comité Científico de Toxicidad Ecotoxicidad y Medio Ambiente realizar un estudio comparativo entre los riesgos del asbesto tipo crisotilo y los principales sustitutos de esta fibra mineral en 1998. Este estudio concluyó que existen materiales sustitutos del asbesto que cumplen las mismas funciones que el crisotilo y son menos nocivos para los seres humanos. A partir de los resultados de este estudio, en 1999, la Comisión Europea decretó la Directiva IP/99/572, mediante la cual se prohibió el uso de todos los tipos de asbesto en los países

miembros. Sin embargo, tal prohibición no fue inmediata, pues se estableció como fecha límite de implementación el 1 de enero de 2005. (ORAC, 2018)

Cómo lo detalla el informe del ORAC, durante la década la Unión Europea decide corroborar los estudios que indicaban que el asbesto generaba un perjuicio en la salud humana. A su vez, este estudio incluye un elemento esencial frente a la trayectoria global de la problemática, el cual consiste en la evaluación de posibles sustitutos del mineral.

Los estudios aciertan en esgrimir argumentos en cuanto a la posibilidad y necesidad de la sustitución del asbesto. Con ello, para 1999 la Directiva IP/99/572 prohíbe el uso del asbesto en todos los países miembro dando un rango de 5 años para la sustitución.

Cabe señalar que para la temporalidad varios países de la Unión Europea ya habían optado por la prohibición del material. Este es el caso de Alemania que en 1993 decretó la prohibición del uso del asbesto, en 1997 Francia también prohíbe la producción y comercialización del material, entre otros ejemplos.

Este panorama fortalece a nivel global la contranarrativa que se enfoca en la prohibición del asbesto contradiciendo el componente hegemónico colombiano que defiende su utilización en condiciones de seguridad. A su vez, la evidencia entre el uso del asbesto y el perjuicio en la salud devino en un declive en la producción empresarial global. Un ejemplo de ello lo resalta el estudio dirigido por Joan Kuyek titulado *Asbestos Mining in Canada*. En él la autora afirma que para 1998 la industria canadiense enfrentó una crisis en su producción, lo que llevó a que el gobierno aportará el 70% de un préstamo a la empresa por 65 millones de dólares (Kuyek, 2003). Con ello, se evidencia que los promotores de la narrativa del uso del asbesto en condiciones de seguridad, enfrentaron una crisis en cuanto a la acomodación global de la narrativa, debido a la prohibición del uso del material en varios Estados.

Ahora bien, en el contexto nacional, durante dicha década hubo elementos que dinamizaron la problemática. Por ejemplo, en 1994 la Asociación Internacional del Asbesto visita a Colombia, con la finalidad de recomendar medidas para la regulación del asbesto (ORAC, 2018). Cabe reiterar que dicha organización fue creada por la industria

Canadiense de asbesto, con miras a ampliar la gama global de la narrativa del uso del mineral en condiciones de seguridad.

A su vez, en 1993 entra en vigor la ley 100 en Colombia, la cual da un mayor grado de atención a las condiciones laborales en materia de riesgos laborales y salud en el trabajo. Por ello en 1994 se promulga el decreto 1295 el cual crea el sistema general de riesgos profesionales, introduciendo nuevos conceptos y categorías en el ámbito de las enfermedades derivadas de las prácticas en el oficio laboral.

Con este contexto nacional, se concreta la entrada en vigor de la narrativa sobre el uso del asbesto en condiciones de seguridad, la cual se institucionaliza con la ratificación del Convenio 162 de la OIT a través de la ley 438 de 1998. Dicha ley faculta el uso del asbesto, siempre y cuando se cumplan algunos parámetros como forma de garantía de seguridad para el trabajador.

En este orden de ideas, se evidencia que para dicha década la narrativa imperante consistía en aquella que argumentaba que el asbesto puede ser utilizado en condiciones de control y seguridad. Así mismo, se expone que la narrativa está pensada exclusivamente para el sector laboral y no evalúa otros actores en riesgo como lo pueden ser los consumidores o el sector de la construcción (que están expuestos al asbesto instalado).

Como bien lo expone el análisis normativo realizado a través de la categoría de artefactos de política pública, para la primera década la prioridad frente al uso del asbesto en condiciones de seguridad se desarrolla exclusivamente en el ámbito laboral. Aun así, cabe señalar que la ley en cuestión, advierte sobre el manejo del asbesto instalado y residuos del mineral²¹, facultando al Estado para que supervise estos elementos. No obstante, la raíz de este artefacto se desarrolla más en el ámbito laboral.

Aun así, a finales de los años 90 acontecimientos como la ratificación del convenio de Basilea por Colombia a través de la ley 253 de 1996 amplían la narrativa del uso seguro

²¹ El artículo 17 de la presente ley enuncia lo siguiente: 1. La demolición de instalaciones o estructuras que contengan materiales aislantes friables a base de asbesto y la eliminación del asbesto de los edificios o construcciones cuando hay riesgo de que el asbesto pueda entrar en suspensión en el aire, sólo podrán ser emprendidas por los empleadores o contratistas reconocidos por la autoridad competente como calificados para ejecutar tales trabajos conforme a las disposiciones del presente Convenio y que hayan sido facultados al efecto (Ley 438 de 1998, 1998)

del asbesto, no solo al ámbito del consumo y del trabajo, sino también al manejo y ciclo de residuos sólidos. En este sentido, mediante dicha ratificación Colombia acepta que los materiales desechados de asbesto son peligrosos, por lo cual no pueden ser reutilizados y requieren un manejo ambiental especial.

Complementando lo anterior, para 1999 Mariano Scaramella secretario de *The Environmental Crime Prevention Programme*, informa para Colombia que el terremoto que provocó serios daños en la infraestructura de la ciudad de Armenia podría perjudicar a los habitantes por los desechos de asbesto a causa de las demoliciones. Este anuncio es publicado por la prensa colombiana, la cual hace énfasis en las declaraciones de Scaramella (ORAC, 2018).

Cabe resaltar que, también durante esta década, debido a la implementación normativa que se desarrolló en Colombia en materia de seguridad social y laboral, se acogió plenamente la narrativa sobre el uso seguro y controlado del asbesto. Esto se evidencia con el artefacto de política pública estructurado en la ley 434 de 1998 la cual ratifica el Convenio 162 de la OIT sobre uso seguro del asbesto.

3.1.2 Etapa del desarrollo del debate contemporáneo nacional frente a la utilización del asbesto en Colombia (2005 - 2019)

Como bien se señaló en la parte introductoria al capítulo 3, la etapa en cuestión se caracteriza por matizar el debate frente al uso del asbesto en Colombia. Esto se debe a que en ella se presentan los primeros intentos formales en institucionalizar la contranarrativa que afirma que el asbesto no puede ser utilizado en condiciones de seguridad y representa un peligro para la vida. Aun así, como se expondrá de manera continua, nuevos artefactos buscan legitimar la narrativa del uso seguro del asbesto, como es el caso de la resolución 007 de 2011.

Uno de los primeros hechos en los que converge esta temporalidad es la 95ª conferencia de la OIT organizada en Suiza en el año 2006 que tuvo como resultado la Resolución WHA58.22 de 2006. Allí se discuten varios matices en cuanto a riesgos laborales, dando

prioridad al uso del asbesto. La OIT es enfática en pronunciarse en cuanto al uso del asbesto, donde señala que el material debe ser sustituido por los países miembro dado que sus particularidades cancerígenas son un hecho real que ponen en riesgo la vida de los trabajadores (OIT, Organización Internacional del Trabajo, 2020) A su vez, el componente más importante de esta declaración consiste en una re-interpretación que realiza la OIT frente al manejo que se le está dando al Convenio 162 de 1998.

Siendo así, la organización internacional afirma que “se destacaba que no debería esgrimirse el Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162), para justificar o aceptar que se siga utilizando esta sustancia (OIT, 95.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo , 1996, pág. 4)”. Esto se debe a que el articulado de dicha normativa a su vez contemplaba la sustitución del asbesto como una alternativa una vez se contara con la disposición del material sustituto²². Con ello la OIT, alerta a los países miembro que no pueden respaldarse en dicha norma para facultar el uso del asbesto en su ordenamiento legal.

Este pronunciamiento pudo estar respaldado de un criterio argumentativo más amplio en razón de las prohibiciones del uso del mineral en el continente europeo y en otros países como Australia, Japón, Kuwait entre otros. Siendo así, era evidente que la prohibición del asbesto se podía dar sin mayores traumatismos económicos en razón a las ausencias de sustitutos con sus mismas propiedades.

Ahora bien, estos elementos tienen incidencia en el contexto nacional ya que durante esta década se desarrollan las primeras acciones legales amparadas en la contranarrativa sobre la prohibición del asbesto como única vía para salvaguardar la vida. En este sentido para el año 2005 se presenta la primera acción jurídica con miras a la prohibición del asbesto, mediante una acción popular que se fundamentaba en los derechos constitucionales a la vida y al ambiente sano para determinar la prohibición total del uso del asbesto en Colombia. A su vez en 2007y 2009 se desarrollan los primeros proyectos de ley²³ con miras a la prohibición total del mineral en territorio nacional.

²² Esta afirmación está inscrita en el artículo 10 de dicha normativa. En la siguiente sección se precisará sobre la controversia argumentativa que ha provocado dicho artefacto en cuanto al uso del asbesto en materia nacional.

²³ Corresponden a los proyectos de ley 35, 45, 177 y 341 (el análisis de dichos actos legislativos se resolverá con mayor profundidad en la tercera sección del presente texto)

El primer artefacto de política pública que se configura en esta temporalidad corresponde al decreto 00935 de 2001. Esta es la primera reglamentación que se realiza con miras a estructurar en el ordenamiento legal la narrativa del uso seguro del asbesto promovida por la ley 438 de 1998, la cual ratifica el Convenio 162 de la OIT.

En este orden de ideas, dicho decreto buscaba dar cumplimiento a una de las directrices del señalado Convenio, el cual exigía la creación de un comité paritario de Salud Ocupacional en el cual convergieran diferentes autoridades, incluyendo al sector sindical para tomar decisiones en cuanto a la normativa y las regulaciones sobre el asbesto.

En este orden de ideas, se evidencia que persiste una adopción legal de mecanismos normativos para el desarrollo de la narrativa del uso del asbesto en condiciones de seguridad, contrario al desarrollo global que acontecía en dicha temporalidad. Aun así, se puede evidenciar que durante 2006 y 2007 se dan los acontecimientos más importantes en materia de promulgación y acogida de la contranarrativa en torno a la prohibición del asbesto. Por una parte, en materia global la OIT insiste en la sustitución del material y eliminación futura de su uso. A su vez, en materia nacional en dicha década por medio de la ley 1159 de 2007 se aprueba el Convenio de Rotterdam como parte del ordenamiento legal colombiano.

Dicho convenio entre otras cosas, reconoce al asbesto como una sustancia tóxica, elemento que refuerza la narrativa sobre la nocividad del asbesto en todas sus formas (natural, instalado o en residuos). Con ello, se puede afirmar que este convenio fortalece el argumento de la prohibición del asbesto, al categorizarlo como una sustancia tóxica.

En este sentido, los nuevos Convenios internacionales aprobados por el Estado, generaban un marco nacional propicio para que distintos actores emprendieran caminos para institucionalizar la contranarrativa de la prohibición del asbesto. Por ello, este escenario lleva a que en 2007 se desarrollan varios proyectos de ley en el congreso con dicha finalidad.

Ahora bien, durante la presente década se promulgan varios actos administrativos que ampliarían la gama de la problemática del asbesto desde el aspecto de la salud

ocupacional. Por ejemplo, en 2007 mediante la resolución 2877 se aprueba realizar Guías de Atención Integral de Salud Ocupacional Basadas en la Evidencia para las enfermedades derivadas del asbesto. Por medio de dicho instrumento se logra hacer un detalle a mayor profundidad de las implicaciones del asbesto en ambientes laborales y así determinar recomendaciones para el uso seguro del material. Con ello, este tipo de medidas puntualizan aquellos detalles en cuanto a la bio-seguridad y el ambiente laboral que se deben tener para el uso seguro del asbesto²⁴. Así, se afirmaría que este tipo de artefactos encuadran nuevamente en la narrativa del uso del asbesto en condiciones de seguridad.

Este recorrido lleva a concluir que a pesar que la narrativa internacional que crece y se empieza a instaurar como narrativa dominante consiste en la prohibición del asbesto como única forma de mitigación de sus consecuencias nocivas, en Colombia los artefactos institucionales profundizan el andamiaje estatal en cuanto a la narrativa del uso del asbesto en condiciones de seguridad.

A pesar de ello, en 2005 se instaura la primera acción popular que buscaría prohibir el asbesto en Colombia y así mismo en 2007 y 2009 se desarrollan 4 intentos de proyectos de ley que persiguen este mismo fin. Dentro de este marco nacional, se puede afirmar que la prohibición del asbesto torna una configuración de contranarrativa dado a las particularidades antagónicas que persigue frente a la narrativa institucional.

El inicio de la década del 2010 está marcado por diferentes acontecimientos políticos en el desarrollo de la problemática del asbesto en el marco global. El primer elemento que se puede consistir en el juicio contra Eternit (empresa productora de asbesto a nivel global) en Italia, con el cual se condena de forma civil y penal a Stephan Schmidheiny, director y propietario general de la fábrica.

²⁴ La guía puntualiza las siguientes recomendaciones para garantizar el uso del asbesto en condiciones de seguridad: Se recomienda tener en cuenta, entre otros, los siguientes factores: el proceso productivo, las condiciones del ambiente de trabajo (espacios abiertos o cerrados), los sistemas de control instalados (ventilación industrial, humectación), la concentración de las partículas y las fibras en el aire respirable, el tamaño y la forma de las partículas y las fibras, el porcentaje de formas geométricas de la sílice en el caso de polvos minerales y de carbón y la duración de la exposición. Considerar, además, el concepto de efecto aditivo o exposición simultánea a otros polvos o humos aspectos como los hábitos del trabajador en su área laboral y el tipo y uso de los elementos de protección personal. (Ministerio de la protección social, 2007)

Ahora bien, como lo analizan diferentes académicos, este acontecimiento agrupó una serie de variables de gran importancia en el marco de la lucha contra el uso del asbesto. Entre ellas se destaca el hecho que, por primera vez, la lucha organizada del sector sindical de Eternit en Italia daba efectos en materia de reparación por los daños causados en la salud de los trabajadores (Vogel, 2013).

Como lo anota el diario El Universal “Para la justicia, tanto el fallecido barón como el multimillonario suizo, aun sabiendo que el amianto era peligroso, decidieron mantener las fábricas abiertas y no dispusieron ni siquiera del uso de guantes y mascarillas como primera medida de protección para evitar que miles de personas se enfermaran de tumor en los pulmones y asbestosis por la inhalación del polvo del asbesto (Universal, 2013)”.

El proceso judicial desarrolló un antecedente en cuanto a la incidencia de las luchas ciudadanas conforme al uso del asbesto en procesos de prohibición y reparación de víctimas. A su vez, la posibilidad de atribuir responsabilidades a pesar que existía un distanciamiento temporal en cuanto a los daños a la salud. En este sentido, se mostró que los procedimientos que fueron burlados en el pasado, en la actualidad podrían generar un impacto mayor.

Con ello, varios de los elementos que surgirán en la década en estudio en el escenario global se darán en el marco de la reparación a las víctimas de asbesto. Cabe mencionar que, durante la década anterior, varios países como Holanda y Francia estructuraron políticas públicas para dar cuentas de la reparación de víctimas. Así, parte del resultado de este proceso fue la creación de un Fondo de Compensación para las víctimas del asbesto, los cuales eran financiados por las empresas y el sector estatal (Ibañez, 2012).

Siendo así, con los antecedentes del juicio a Eternit en Italia y la creación de políticas para la reparación de víctimas, países como España inician acciones legales y civiles para exigirle al Estado la creación de un Fondo de Compensación para víctimas de asbesto. Así, actores como el sindicato de la Unión General de Trabajadores (UGT) en una guía procedimental de reparación de víctimas señala lo siguiente en cuanto a esta propuesta

El Parlamento no ha estado ausente de esta problemática. Impulsados por las Asociaciones de Víctimas del Amianto, existentes en algunas Comunidades Autónomas, algunos Parlamentos Autonómicos, entre ellos de forma destacada, el Parlamento Vasco han impulsado sucesivas Proposiciones de Ley orientadas a la creación de un fondo de compensación de las víctimas del amianto, hasta conseguir su aceptación en la actual legislatura (Unión General de Trabajadores, 2019).

Como lo denota la organización sindical, los colectivos de víctimas españoles frente al discurso de la reparación e indemnización, han impulsado a los gobiernos locales a producir normas que impulsen la creación del fondo de compensación.

Estos dos ejemplos exponen que a finales de la primera década del siglo XXI y durante el 2010 al 2020, se empieza a desarrollar una nueva contranarrativa la cual se opone al modelo tradicional de reparación de víctimas de asbesto, en materia laboral y en algunos casos civil. En este sentido, la figura discursiva abogaría por un modelo de reparación integral sin distinción jurídica y la creación de un fondo presupuestal para la reparación de víctimas de asbesto.

Por el contrario, la presente década fue un escenario de confrontación civil en otras latitudes en el marco de la lucha por la prohibición del asbesto. En países como Brasil, Estados Unidos y Canadá las agremiaciones de víctimas, sindicales y activistas se encuadraron en la búsqueda de la prohibición del uso del asbesto en su normativa interna.

Por ejemplo, en Brasil organizaciones sindicales como la Central Unida de los Trabajadores (CUT) y Fuerza Sindical, durante la década en estudio presionaron a las cortes y al gobierno para que determinara una prohibición del uso del material. Con ello, en 2017 la Corte Suprema de Brasil declara la prohibición total del uso del mineral, siendo este el segundo país en Sudamérica en consolidar una norma que prohibiera el asbesto en materia de consumo y comercialización.

Ahora bien, frente al contexto nacional la década en estudio a su vez trajo diferentes elementos en materia política que dinamizaron la problemática en grandes rasgos. En este orden de ideas, uno de los hechos significativos que se desarrolló a mediados y a finales de la década, consistió en la aparición de organizaciones sociales en el marco de la configuración de la problemática (GreePeace, 2020). Dichas organizaciones, lideradas

principalmente por activistas sociales y víctimas emprendieron diferentes vías para incidir en la prohibición del asbesto. Estas abarcaron acciones en el ámbito legal y social²⁵.

Estas acciones junto con otros escenarios sociales, elevaron la problemática a un mayor grado de sensibilización social, lo cual amplió la gama de la narrativa entorno a la prohibición del asbesto. Por ejemplo, la activista Ana Cecilia Niño durante esta década en compañía de su esposo Daniel Pineda, lideraron un proceso de difusión y sensibilización en espacios académicos y sociales, valiéndose del storytelling como forma de difusión de los daños a la salud que genera el asbesto.

Dicho medio de difusión, narraba la historia de vida de Ana Cecilia, quien padecía mesiotelioma por haber estado en contacto de niña con el asbesto (Atara, 2018). Este hecho la llevó a convertirse en símbolo de la lucha contra el uso del asbesto y así mismo, a unir organizaciones académicas y ambientalistas entorno a la prohibición del material.

Durante esta misma década, se produjo otro intento de prohibición del asbesto en 2016 el cual fue archivado como el caso de sus antecesores. Finalmente en 2017 se aprobó en senado el proyecto de Ley Ana Cecilia, el cual lograría completar el ciclo legislativo en 2019. Cabe señalar que la muerte de Ana Cecilia Niño ocurrió a inicios del mismo año, generando consternación en las organizaciones sociales, en vista que no logró concretar su proyecto activista en vida (GreenPeace, 2017).

Durante 2019, otros elementos acompañaron la institucionalización de la narrativa que buscaba la prohibición del asbesto en Colombia, como lo fue la sentencia del juzgado 39 en la cual se dio luz verde a sustituir el asbesto en Colombia, 15 años después de iniciarse el proceso. Y diferentes municipalidades y departamentos que decidieron prohibir el asbesto en las obras públicas al considerarlo un mineral dañoso para la salud humana.

En síntesis, en el periodo de tiempo señalado se presentaron diferentes artefactos de política pública en el orden nacional, los cuales buscaban darle una acogida institucional a

²⁵ El desarrollo de estos escenarios y las narrativas y artefactos que se vieron involucrados serán motivo de desarrollo en la tercera sección de la investigación.

la narrativa de la prohibición del asbesto. Esta finalmente se establece en el ordenamiento legislativo en 2019 con la aprobación de la Ley Ana Cecilia Niño.

Aun así, para principios de esta década el ordenamiento legal colombiano acogería la resolución 007 de 2011, la cual daría las directrices finales para la debida operatividad de la tesis del uso del asbesto en condiciones de seguridad. Dicha norma, ordenaría directrices ocupacionales y de residuos peligrosos en el puesto de trabajo para la manipulación del asbesto. A pesar de ello, este artefacto sería el último que promovería la tesis del uso del asbesto en condiciones de seguridad, dado que de allí en adelante la mayoría de los sectores desarrollarían normas con miras a la prohibición del material.

Con ello, se puede concluir que durante la presente década, en el contexto global, en los países que acogieron la prohibición del asbesto, se introduce una contranarrativa encaminada a la indemnización para las víctimas a través de fondos de reparación y otros medios estatales. A su vez, en los países en los cuales no se había prohibido el material, como lo es el caso de Colombia, se presentaron gamas de acciones sociales y políticas frente a la prohibición del uso del material. Estos elementos finalmente incidieron en leyes que frenaron el uso y la comercialización del mineral, como lo es la Ley 1968 para el caso colombiano.

3.2 Composición de la narrativa y contra narrativa en el debate contemporáneo nacional frente al uso del asbesto

Como consecuencia del proceso investigativo derivado del presente problema, se determinó que la narrativa hegemónica que facultó la utilización del material, era aquella que suponía que el mineral podía ser extraído, manufacturado y comercializado en términos de seguridad. A ella se le denomina la tesis del uso seguro del asbesto, dado que sus bases discursivas, refieren a que todo el ciclo de producción puede realizarse mitigando los riesgos inherentes al material.

De esta narrativa han derivado una serie de argumentos en el ámbito legal, político, médico y ambiental que sirven como premisas y hechos fácticos que soportan y estructuran el

relato del uso del asbesto en condiciones de seguridad. Frente a ello, se desarrolla la contranarrativa que estipula que el mineral bajo ninguna circunstancias puede ser usado por más elementos regulatorios que supervisen su uso seguro.

A raíz de este escenario, en la siguiente sección se expondrán cada uno de los argumentos que se establecen como criterios discursivos, los cuales soportan tanto a la narrativa hegemónica, como a su contra parte o contra narrativa. Cada acápite expondrá el debate que encierra los cuadros argumentativos, en donde se ubican comunidades de sentido, artefactos y premisas que soportan tanto el relato de la narrativa hegemónica como el de la contra narrativa. En función de ello, se puede develar la construcción del problema público en Colombia.

Así mismo, conforme al cuadro metodológico propuesto por Yanow, en donde una comunidad de sentido se identifica en la medida que un grupo de actores compartan un mismo significado de un problema, se identifican dos comunidades de sentido, una entrelazada por el discurso de la utilización del asbesto en condiciones de seguridad y por el contrario una segunda comunidad que considera al material como un elemento nocivo en todas sus formas por lo cual vela por su prohibición.

3.2.1 Controversia en torno al respaldo legal del uso del asbesto en el marco normativo colombiano

Uno de los argumentos que constantemente se posiciona a favor del uso seguro del asbesto deviene de la permisividad que la normativa colombiana otorga al manejo del material. Bajo esta lógica, los actores a favor del uso del asbesto, argumentaba que la manipulación del material estaba amparada por la ley y que hasta el momento de su prohibición, el ordenamiento legal colombiano carecía de leyes que fueran en contravía de dicho premisa (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019).

A pesar de ello, los actores que se oponen al uso seguro del asbesto, manifiestan lo contrario. Dichos actores se sitúan en un cuadro de análisis diferente, del cual han surgido principalmente dos corrientes. Una primera que sustenta que las leyes que permiten el uso del asbesto no están enfocadas a facultar su utilización, por el contrario lo limita a casos excepcionales y a partir de condiciones específicas²⁶. A su vez, señalan que la verdadera raíz de este marco normativo sugiere a los Estados la prohibición del asbesto una vez se tenga un sustituto.

Un segundo cuadro de análisis sugiere por el contrario, que las leyes que respaldan el uso seguro del asbesto carecen de validez constitucional²⁷. Para ellos, la constitución señala como principio el derecho a la salud y al ambiente sano. Por ende, una ley que respalde el uso del asbesto, así sea en casos excepcionales y no precise la necesidad de su prohibición, carece de respaldo constitucional, por lo cual no puede hacer parte del ordenamiento legal colombiano

A partir de la anterior introducción, siguiendo el marco metodológico se detalla que existen artefactos de política pública correspondientes a normas nacionales sobre uso del asbesto. De allí, surge una premisa en favor de la narrativa hegemónica, la cual afirma que el uso seguro del asbesto está respaldado por la ley y por ello su manipulación, extracción y demás componentes de la cadena de producción son legales. Así mismo, aparecen dos premisas en favor de la contra narrativa, una primera que sugiere que hay una mal interpretación de las leyes, ya que en ellas figura una prohibición del uso del asbesto que se ignora por la narrativa hegemónica. Una segunda que sugiere que todo el ordenamiento legal va en contravía de la constitución política, por lo cual debe desaparecer.

A su vez, esta controversia sugiere un grado de polarización complejo en donde se entrecruzan 3 grupos de actores pertenecientes a las comunidades de sentido señaladas

²⁶ Como se desarrollará posteriormente, son diferentes los autores que manejan esta tesis, como lo es el caso de Guillermo Villamizar quien afirma que la norma era transitoria y su verdadera naturaleza estaba enfocada en la sustitución del material (Villamizar, Rebelion, 2020). Así mismo, la Organización Internacional del Trabajo en 2006 se pronunció frente a la normativa promulgada por la organización que facultaba el uso del asbesto, puntualmente el convenio 162 de la OIT, afirmando que este se estaba mal interpretando y no era motivo respaldarse de este para facultar el uso del asbesto en los países miembro (OIT, Organización Internacional del Trabajo, 2020)

²⁷ Como se expondrá de forma posterior, este tipo de interpretación la maneja el abogado activista Camilo Araque, quien interpuso demanda de inconstitucionalidad frente a la norma. Así lo refleja el auto admisorio de la demanda 515 (Auto 515 de 2017, 2017).

en la introducción. Un primer grupo marcado más que todo por el sector productor de asbesto y ciertos representantes del Estado, un segundo donde converge el sector académico y analistas como Guillermo Villamizar entre otros. Y finalmente un tercer, principalmente liderado por el abogado activista Camilo Araque (ver figura 1).

Tabla 3-3 Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y argumentos del uso seguro del asbesto en Colombia

Argumento en favor de la narrativa hegemónica	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la narrativa hegemónica	Artefactos	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la contranarrativa	Argumento en favor de la contranarrativa
El uso del asbesto se encuadra en el marco normativo colombiano	Sector involucrado en la cadena de producción de asbesto (Eternit, Compañía Minera las Brisas) Entre otros. Sector Estatal (En un primer momento) Ministerio del Trabajo, Ministerio de ambiente)	<ul style="list-style-type: none"> ● Convenio 162 de 1986 de la OIT ● Ley 436 de 1998 ● Decreto 875 de 2001 ● Recomendación 172 de la OIT ● Ley 347 de 1997 ● Sentencia C-493/98 	Sector Académico (Universidad de Antioquia) Analistas (Guillermo Villamizar) Activistas Jurídicos (Camilo Araque)	Se está interpretando de forma errónea la ley La ley no obedece al marco constitucional.

Parte del desarrollo normativo que rodea esta controversia surge del convenio 162 de 1986 de la OIT, el cual regula el uso del asbesto en todos los escenarios laborales incidentes de su cadena de producción. Dicho convenio fue ratificado por Colombia a través de la ley 436 de 1998. Así mismo, cabe mencionar que en materia internacional Colombia también reconoció las recomendaciones realizadas por la OIT enmarcadas en el documento “Recomendación 172”. Ellas se situaron en la normativa interna mediante la ley 347 de 1997 y el decreto 875 de 2001. A su vez, la Corte Constitucional reconoce la viabilidad constitucional de la ley 436 de 1998.

Los mayores debates en materia normativa derivan de la ley 436 de 1998, dado que en ella se refuerza la idea del uso seguro del asbesto. Principalmente en el tercer artículo, se dan las nociones estatales que se deben tener en cuenta para permitir el uso del asbesto en condiciones de seguridad. Este hecho, daría forma al argumento que afirma que el marco legal colombiano permite el uso del asbesto.

ARTÍCULO 3o.

1. La legislación nacional deberá prescribir las medidas que habrán de adoptarse para prevenir y controlar los riesgos para la salud debidos a la exposición profesional al asbesto y para proteger a los trabajadores contra tales riesgos.
2. La legislación nacional adoptada en aplicación del párrafo 1o. del presente artículo deberá revisarse periódicamente a la luz de los progresos técnicos del desarrollo de los conocimientos científicos.
3. La autoridad competente podrá permitir excepciones de carácter temporal a las medidas prescritas en virtud del párrafo 1o. del presente artículo, en las condiciones y dentro de los plazos fijados previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas.
4. Cuando la autoridad competente permita excepciones con arreglo al párrafo 3o. del presente artículo, deberá velar porque se tomen las precauciones necesarias para proteger la salud de los trabajadores. (ley 436 de 1998, 1998)

Este argumento ha sido principalmente adoptado por los actores de la comunidad de sentido a favor del uso del asbesto, especialmente las empresas productoras del mineral y algunos sectores del Estado. Con él han expresado en diversos escenarios que su actividad es legítima y que cumplen con las exigencias dadas por la norma. Estos elementos pueden contemplarse en distintos pronunciamientos, como se expone en la siguiente citación

Minerta las Brisas: "La ley obliga a las empresas a cumplir con los principios de prevención, participación y control orientados a la protección y manejo seguro del asbesto para los trabajadores. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 120)"

Empresas Públicas de Medellín: "Ahora bien, la Ley 436 de 1998 aprobatoria del Convenio OIT 162 no prohíbe el uso del asbesto, sino que persigue su uso en condiciones seguras para los trabajadores y en la medida de lo posible su sustitución, como lo expreso la Corte Constitucional. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 33)

Eternit: En este sentido fue expedida la Ley 436 de 1998, aprobatoria del convenio OIT 162 sobre utilización del asbesto en condiciones de seguridad, cuyo efecto es la fijación de un

parámetro internacional aplicable a Colombia y da validez al uso del asbesto siempre que se haga en condiciones seguras. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 38)

Ahora bien, ante ello cabe aclarar que las instituciones estatales señaladas cambian su postura a lo largo de la contienda por la prohibición del uso del asbesto en Colombia. Este elemento cobra fuerza a lo largo del debate de la Ley Ana Cecilia Niño. Siendo así, la postura que se analiza en esta citación corresponde a un primer momento del debate contemporáneo, más no a uno definitivo. El desarrollo de este cambio de discurso estatal se expondrá en el capítulo continuo.

Finalmente, se observa que los principales defensores de la narrativa hegemónica están situados en el sector industrial, esencialmente en la cadena de manufacturación del asbesto en Colombia, es decir la extracción a modo de minería y su conversión en productos, bien sea de construcción o automotrices. Así mismo, hay una interpretación unificada, dado que dichos actores comparten el mismo sentido en cuanto a la ley 436 de 1998 y su margen de legalidad.

Ahora bien, el elemento en el cual se entreteje el debate entre las dos comunidades de sentido, parte de un enunciado textual que señala el artefacto. En él se contempla la prohibición del asbesto ante ciertas circunstancias.

ARTICULO 10. Cuando sea necesario para proteger la salud de los trabajadores y sea técnicamente posible, la legislación nacional deberá establecer una o varias de las medidas siguientes:

- a) Siempre que sea posible, la sustitución del asbesto, o de ciertos tipos de asbesto o de ciertos productos que contengan asbesto, por otros materiales o productos o la utilización de tecnologías alternativas, científicamente reconocidos por la autoridad competente como inofensivos o menos nocivos; (ley 436 de 1998, 1998)
- b) La prohibición total o parcial de la utilización del asbesto o de ciertos tipos de asbesto o de ciertos productos que contengan asbesto en determinados procesos de trabajo. (ley 436 de 1998, 1998)

Este artículo ha sido tomado como referente por los actores que se oponen al uso del asbesto y que a su vez, argumentan que el marco legal vigente faculta una prohibición de su uso, dado que en la actualidad existen los sustitutos seguros y las tecnologías alternativas para su reemplazo. Así lo señalan organizaciones académicas como puede percibirse en la siguiente citación.

El Convenio OIT 162 no promueve el uso seguro del Asbesto como lo afirma la apoderada de la minera, pues en él se establece la sustitución y la misma OIT en la Conferencia 95 señala que la supresión del uso futuro del asbesto constituye el medio más eficaz para proteger a los trabajadores de la exposición del asbesto, además no debe esgrimirse el Convenio OIT 162 "para justificar o respaldar la continuación del uso del asbesto (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 120)

Bajo este precepto, se observa que la posición de la Universidad de Antioquia en torno al artefacto se sitúa en un margen crítico, el cual contrarresta el argumento frente a la permisión del uso del asbesto en Colombia. Por el contrario sugiere, que el Convenio 162 de la OIT, no se desarrolla en torno a la tesis del uso seguro del asbesto, sino que, este sugiere una sustitución del material acorde a las garantías de seguridad laboral.

Bajo este mismo precepto, el analista y académico Guillermo Villamizar junto con Carmelo Ramos, encuadran su postura frente a este artefacto, enfocada en la importancia de evaluar el contexto en que se promulga la ley, las implicaciones actuales frente a la salud de los trabajadores y sobretodo la errónea interpretación que da el Estado a la normativa. Ello se sintetiza en la siguiente cita

Cabe recordar que el espíritu del convenio apuntaba a crear un marco de regulación general para el control adecuado del asbesto, con miras a adelantar a implementar más adelante su prohibición final y sustitución por sustancias menos peligrosas e incluso completamente inocuas para la salud del trabajador. Sin embargo, el país se estancó en el "uso controlado", sin dar señales de querer avanzar hacia una política progresiva que supiera responder a ese tipo de aporías del progreso humano. (Villamizar & Camero Ramos, 2019, pág. 135)

En definitiva, se puede observar que algunos actores en favor de la prohibición del asbesto, interpretan a su favor el presente artefacto, considerando que está facultando la prohibición del asbesto en escenarios contemporáneos. Por lo cual, les sugieren al Estado que analice nuevamente la norma y con ello al argumento sobre la debida adecuación del uso del asbesto al marco legal colombiano.

No obstante, no todos los actores pertenecientes a la comunidad de sentido en contra del uso del asbesto interpretan de la misma forma el artefacto de política pública estudiado. Otros actores acogen el argumento de la inconstitucionalidad de la ley, al considerar que el uso seguro del asbesto no es un factor negociable, ni siquiera a modo de transición o preventivo. Ante ello, se desarrolla un argumento jurídico, en la cual se evalúa la ley a la luz del marco constitucional. De esta evaluación se sugiere que la ley no contempla los derechos colectivos y sociales que vulnera el uso del asbesto.

Los actores que expresan esta línea argumentativa, principalmente derivan del activismo jurídico y está representada principalmente por Camilo Araque, quien ejerce como defensor de víctimas de asbesto. Las acciones que derivan de este encuadramiento interpretativo y a su vez la reticencia de la Corte Constitucional de evaluar la constitucionalidad de la ley nuevamente²⁸ serán desarrollados en el siguiente capítulo.

3.2.2 Controversia frente a la tipología del asbesto y su incidencia en la salud

Cómo se evaluó de forma previa, el marco normativo en materia de asbesto da unas pautas frente a su uso en condiciones de seguridad. Estas se desarrollan en diferentes ámbitos como lo es la tipología del asbesto, el tiempo de exposición, las condiciones de trabajo y demás elementos que configuran la narrativa del uso del asbesto en condiciones de seguridad.

Ante este escenario, el uso legal del asbesto se enmarca en distintos ámbitos de regulación normativizados por el Estado. Estos elementos a su vez son adaptados en el discurso de quienes defienden la narrativa del uso del asbesto seguro, quienes afirman que dichas medidas permiten su manipulación sin generar daños. Ante ello, las contrapartes han consolidado una contranarrativa a través de argumentos contrarios a cada uno de dichos aspectos reguladores.

²⁸ Recordar que la sentencia C-493 de 1998 ya había otorgado la constitucionalidad de la norma.

En este orden de ideas, en esta sección se analizará uno de los argumentos adoptados por los actores hegemónicos en materia de recomendaciones que garantizan el uso seguro del asbesto. Puntualmente, el presente argumento deviene de la clasificación de los tipos de asbesto a partir de sus características. Siendo así, la norma establece que el asbesto se puede utilizar, solamente si es de tipo crisotilio o asbesto blanco. Dicha tipificación es considerada como la que tienen menos probabilidad de riesgo.

Ahora bien, diferentes normativas arguyen este elemento, por ende, la clasificación de los artefactos nuevamente deviene de un marco internacional, esta vez centrado en las recomendaciones de la OIT y así mismo, decretos estatales provenientes del sector laboral y de la salud.

Ahora bien, la controversia recae en la incidencia real que puede tener el crisotilio en la salud de los trabajadores. Para los actores que controvierten esta narrativa, el crisotilio sigue siendo un material letal para la salud de quien lo manipula. Para afirmar esta teoría se basan en estudios científicos que revierten lo argumentado, demostrando que el crisotilio tiene un grado de nocividad semejante al de las otras tipologías.

Siendo así, la controversia se puede desarrollar en el siguiente plano metodológico. Primeramente, los artefactos estarían desagregados en dos escenarios, el plano internacional con sus respectivas ratificaciones en el plano nacional y segundo uno correspondiente a la rama ejecutiva a través de decretos provenientes de las autoridades laborales y de la salud. De allí surgen dos grupos de actores, uno que defiende la narrativa hegemónica afirmando que el crisotilio es el tipo de asbesto menos nocivo, por lo que puede ser manipulado en condiciones de seguridad. A su vez, un grupo que refuta lo anterior.

Tabla 4 -3 Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y artefactos en torno de la nocividad del tipo de asbesto crisotilio

Argumento en favor de la narrativa hegemónica	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la narrativa hegemónica	Artefactos	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la contranarrativa	Argumento en favor de la contranarrativa
---	--	------------	---	--

<p>El crisotilio es un tipo de asbesto que permite su utilización en condiciones de seguridad</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Sector Empresarial involucrado en la explotación de la cadena de producción de asbesto ● Sector Estatal (Parcialmente) ● Instituciones internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Convenio 162 de 1986 de la OIT ● Ley 436 de 1998 ● Decreto 875 de 2001 ● Recomendación 172 de la OIT ● Ley 347 de 1997 ● Resolución 007 de 2011 	<ul style="list-style-type: none"> ● Comunidad académica ● Analistas ● Activistas ● Instituciones internacionales 	<p>El crisotilio es un tipo de asbesto nocivo que no garantiza su uso seguro</p>
---	--	--	---	--

Con base en lo anterior, nuevamente se debe hacer alusión a los artefactos del capítulo anterior, dado que allí es dónde se configura la prohibición de los otros tipos de asbesto como la crocidolita o asbesto azul. De esta forma, tanto las recomendaciones de la OIT integradas a nuestro ordenamiento legal a través de la ley 347 de 1997 y el decreto 875 de 2001, como la ley 436 de 1998 señalarán que “Deberá prohibirse la utilización de la crocidolita y de los productos que contengan esa fibra (ley 436 de 1998, 1998)”. Bajo este entendido, se configura la prohibición de los diferentes tipos de asbesto con excepción del crisotilo. Siendo así, diferentes normativas regulatorias recalcan este elemento, cómo lo es la resolución 007 de 2011, la cual define el crisotilo de la siguiente forma

Crisotilo: Identifica al único representante del grupo de las serpentinas, también conocido como asbesto serpentina o asbesto blanco. Es un mineral con propiedades físicas y químicas diferentes a la de los anfíboles; es el único tipo de asbesto que se utiliza comercialmente. (Resolución 007 , 2011)

3.1.1. Tipo de asbesto y limitación de manejo. a) El único tipo de asbesto permitido para uso industrial o comercial, es el crisotilo o asbesto blanco; b) Se prohíbe la utilización de cualquier variedad de asbestos anfíboles; c) Se prohíbe la aplicación de crisotilo en forma friable, spray o por aspersión. (Resolución 007 , 2011)

Con lo anterior, se evidencia que la ley en Colombia permite el uso del asbesto crisotilo, pero a su vez prohíbe los otros tipos de asbesto. Ahora bien, el cuadro argumentativo que sugiere que el crisotilo es el asbesto menos nocivo, parte de algunas de sus características y estructura química. El sentido de este argumento, deviene de las expresiones otorgadas por actores tanto internacionales como nacionales en cuanto a estudios científicos y análisis químicos.

En este orden de ideas, el Instituto del Crisotilio, actor internacional y autoridad en este ámbito²⁹, sustenta la premisa de la menor nocividad del crisotilio, a partir de una diferenciación entre el asbesto crisotilo y los asbestos anfíboles. Partiendo de allí, cada concepto tendría unas particularidades diferenciadas, las cuales el Instituto precisa en la siguiente citación

En cuanto a los anfíboles (asbesto azul, asbesto verde, asbesto café entre otros)

En contraste con las fibras de asbesto anfíboles estas están formadas por varillas sólidas/fibras (...) La estructura de los anfíboles es una doble cadena de silicatos tetraédricos lo que la hace muy fuerte y durable. La superficie externa de la estructura cristalina de los anfíboles es como el cuarzo y tiene la resistencia química del cuarzo. Las fibras anfíboles tienen una insignificante solubilidad en cualquier ambiente de pH en que se encuentre. (Crisotilo, 2009)

En cuanto a las serpentinas, donde figura el asbesto crisotilo

El crisotilo es una hoja de silicato que se encuentra enrollada (...). La hoja es de alrededor de 8 angstroms de espesor (0.8 nanómetros de espesor). Está compuesta por un sándwich de magnesio y silicato. En el pulmón, el medio ambiente ácido de los macrófagos destruyen la célula rápidamente, la cual rápidamente rompe en trozos la estructura de la hoja lo que hace que se descomponga en pequeñas partes. Estos pedazos pueden ser rápidamente despejados del pulmón. Si la fibra es tragada e ingerida, entonces es atacada por el aún más potente medio ambiente ácido, (ácido hidrociorato, pH2) del estómago. (Crisotilo, 2009)

Como conclusión, la anterior comparación entre el asbesto crisotilo y los anfíboles que agrupan a las otras 6 formas de asbesto, se configura por medio de la biopersistencia o la capacidad que tiene el cuerpo de eliminar o expulsar estas fibras. Cómo lo exponen el conjunto de citas, el crisotilo tiene particularidades que lo hacen fácilmente expulsable del cuerpo o por el contrario eliminable, mientras que los demás anfíboles de asbesto tienen particularidades mucho más sólidas que hacen que sea imposible su eliminación del cuerpo humano. A raíz de esta particularidad, los anfíboles permiten mayor incidencia en cuanto al daño al cuerpo humano.

Como bien se denotó en el capítulo anterior, las comunidades de sentido en favor de la narrativa hegemónica están conformadas en su mayoría por el sector empresarial de la

²⁹ Varios analistas como Guillermo Villamizar o Juan Pablo Ramos, consideran al Instituto del Crisotilio como un organismo internacional defensor de la narrativa del uso del asbesto en condiciones de seguridad.

cadena de producción del asbesto. A su vez, dicho sector se allana al argumento del crisotilo como tipo de asbesto menos nocivo y permisible en cuanto a su uso en condiciones seguras. Ejemplo de ello lo expone la siguiente cita por parte de la empresa TOPTEC

Recuerda que los artículos 11 y 12 de la Ley 436 de 1998, sólo tienen dos prohibiciones respecto del uso del asbesto, esto es, la no utilización de la crocidolita y cualquier forma de pulverización del asbesto, salvo claro está que la autoridad competente lo autorice. Es claro que las medidas de seguridad industrial tomadas por la compañía persiguen la despulverización del crisotilo, ello teniendo en cuenta que se hacen los prohibimantenimientos preventivo e implementan medidas de seguridad del sistema de aspiración con los respectivos seguimientos (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019)

A su vez, otros gremios del sector empresarial argumentan de forma semejante

Incolbest: De otra parte, el Convenio OIT 162 solo establece dos prohibiciones sobre el uso de asbesto, que recae sobre la crocidolita y la pulverización de todos tipo de asbestos, mientras que las demás formas de asbesto quedaron sometidas a su uso controlado o regulado, situación que el actor popular pasa por alto, aunado que no fue el principio orientador del Convenio de la OIT 162 producto de la conferencia 72 el prohibir todas las formas de asbesto, pues el convenio regula, "la utilización del asbesto en condiciones de seguridad (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 59)

Eternit: Asimismo resalta, la prohibición del uso de la Crocidolita y en los productos que contengan dicha fibra, e igualmente la de pulverización de todas las formas de asbesto. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 94)

Finalmente, cómo lo expone el anterior conjunto de citas, se observa como el sector empresarial manifiesta una postura a favor del uso del crisotilo, afirmando que este es el menos nocivo de los asbestos y a su vez el que está facultado en la ley para su uso seguro.

De esta forma, se evidencia que la comunidad de sentido a favor de la narrativa hegemónica se despliega principalmente del sector empresarial que tiene competencias en la cadena de producción del asbesto. Así mismo, el argumento de la menor nocividad del crisotilio, parte de una visión científico-técnica que arguye la existencia de una incidencia controlable a raíz de la estructura de este tipo de asbesto.

Por otra parte, existe un contra argumento del lado de la contranarrativa. Este también parte de elementos científico-técnicos que revierten los elementos señalados

anteriormente. Para ello, se puede hacer alusión a diferentes estudios de la IARC y la OMS, que pueden sintetizarse en la explicación que da Guillermo Villamizar en cuanto a la base lógico-científica que le da sentido a esta afirmación. Él considera que “la evidencia científica es clara. La conclusión de las evaluaciones de la OMS y la IARC es que el crisotilo causa los cánceres de pulmón, laringe y ovario, mesotelioma y asbestosis, independientemente de si es más o menos potente que los anfíboles (Villamizar & Camero Ramos, 2019, pág. 110).

Partiendo de lo anterior, cabe ampliar la gama argumentativa de Guillermo Villamizar y exponer lo que la OMS sugiere sobre la nocividad del asbesto crisotilo en la siguiente cita

Hay suficiente evidencia en humanos para la carcinogenicidad de todas las formas de amianto (crisotilo, crocidolita, amosita, tremolita, actinolita, y antofilita). El asbesto causa mesotelioma y cáncer de pulmón, laringe, y el ovario. También las asociaciones positivas se han observado entre la exposición a todas las formas de amianto y el cáncer de la faringe, estómago, colon y recto. Para el cáncer de colon y recto, no se dio un consenso mayoritario para justificar la evidencia como suficientemente fuerte para demostrar la relación con la exposición a asbesto (Salud, Organización Mundial de la Salud, 2020)

De esta misma forma, parte de la comunidad académica prosigue esta misma línea, como se puede evidenciar en las declaraciones de la Universidad de Antioquia.

Como en los casos de Cáncer de laringe y ovario, no fue posible definir si había diferencias entre los tipos de fibras de asbesto en la capacidad para causar el cáncer (laringe, ovario, estómago). Refieren un estudio de exposición a crisotilo puro, en otro acrocidolita y en los demás que se evidenció la asociación positiva, la exposición fue a diferentes mezclas de asbesto. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 209)

Esta base argumentativa sugiere que el principio científico de la premisa a favor del uso del crisotilo como un asbesto no nocivo, carece de fundamentos empíricos reales, dado que el asbesto blanco también genera consecuencias perjudiciales para la salud. En ese sentido, la menor nocividad del asbesto crisotilo no es criterio suficiente para permitir su uso. Cómo se desarrollará en los capítulos posteriores, el riesgo no está traslapado única y exclusivamente al sector laboral, sino a su vez a las áreas de consumo, por lo cual las condiciones de seguridad no pueden estar centradas única y exclusivamente en el sector laboral sino también el doméstico.

Ahora bien, otro componente adicional consiste en las campañas informáticas que realizan los grupos de activistas como Greenpeace. En ellas, se buscaba rebatir a su vez la teoría de la menor nocividad del crisotilo. Esto se evidencia en la cita a continuación

El crisotilo, conocido también como asbesto blanco, es el tipo de asbesto más común en las aplicaciones industriales. Al observarse con un microscopio, las fibras del crisotilo se encuentran enrolladas entre sí en un espiral, razón por la cual a esta forma del mineral también se la conoce como asbesto serpentina o de fibras rizadas.⁶ También, la OMS (Organización Mundial de la Salud) considera que la exposición al asbesto, incluido el crisotilo, causa cáncer de pulmón, laringe, ovario, y mesotelioma (GreenPeace, 2017)

En definitiva, la controversia frente a la nocividad del crisotilo como tipo de asbesto con cargas menos nocivas que sus pares se ha desarrollado en el ámbito científico más que en el plano legal. Ambos actores pertenecientes a las dos comunidades de sentido se han respaldado en investigaciones químicas o de salud pública para cargar con hechos fácticos los argumentos de este debate.

3.2.3 Controversia frente a la certeza real de un ambiente laboral seguro en los procesos de producción industriales del asbesto

La presente controversia se desarrolla a partir de los elementos que son considerados como mecanismos de acción para garantizar una manipulación segura del asbesto en el ambiente de trabajo. Siendo así, la normativa colombiana se centra en diferentes mecanismos que deben de ser debidamente monitoreados para garantizar la seguridad laboral en cuanto a la manipulación del asbesto crisotilo. Así mismo, se han desarrollado estándares en cuanto a las fibras de asbesto y tiempo de contacto en los ciclos labores del manejo del material.

Acorde a ello, la normativa nacional ha consolidado una serie de parámetros legales que ambicionan la posibilidad un ambiente laboral seguro en los procesos de producción del asbesto. De esta connotación legal, son varios los elementos que generan controversia a partir de la realidad fáctica que tienen estos parámetros para salvaguardar a los trabajadores.

Los criterios reguladores que propenden por la manipulación laboral del asbesto en ambientes de trabajo se les denomina valores límites de riesgo o TLV acorde a sus siglas en inglés³⁰. A su vez los TLV se sub-dividen en otros dos indicadores. El primero de ellos consiste en la exposición al material en un rango de tiempo determinado, al cual se le denomina STEL o como su transliteración al inglés indica *Short Term Exposure Limit*. El segundo parámetro se denomina Valor Límite Permisible o VLP en sus siglas. Este parámetro busca medir la concentración de partículas de asbesto en un determinado ambiente.

Ahora bien, este elemento ha suscitado una serie de argumentos en favor y en contra de esta medida. Por una parte, quienes apoyan los TLV como garantía para la seguridad del trabajador, se basan en ciertos hechos empíricos para sustraer la efectividad de éstos en el marco de producción de asbesto. Ejemplo de ello, consiste en el argumento de la inexistencia de decesos una vez entrado en vigor los TLV, este elemento consistirá en una premisa que se desarrollará en capítulos posteriores.

A su vez, la controversia que suscita estos parámetros genera la consolidación de unos argumentos contrarios, que se aparta de la visión de un estándar permisible que garantice la seguridad laboral en materia de asbesto. En este argumento se hace alusión a la imposibilidad de un margen real de protección (ver figura 3)

Tabla 5 – 3: Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y argumentos de las garantías en seguridad laboral reguladas por los TLV

Argumento en favor de la narrativa hegemónica	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la narrativa hegemónica	Artefactos	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la contra-narrativa	Argumento en favor de la contranarrativa
---	--	------------	--	--

³⁰ *Threshold Limit Value*

<p>Los TLV garantizan el uso seguro del asbesto en ámbitos laborales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Sector Empresarial involucrado en la explotación de la cadena de producción de asbesto ● Sector Estatal (Parcialmente) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Resolución 007 de 2011 ● Guía de Atención Integral Basada en la Evidencia para Neumoconiosis ● método OSHA ID 160 ● Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales de Estados Unidos 	<ul style="list-style-type: none"> ● Comunidad académica ● Analistas ● Académicos internacionales 	<p>Los TLV no son garantía del uso seguro del asbesto</p>
--	---	--	--	---

Frente a lo anterior, cabe resaltar que la resolución 007 de 2011 sería el artefacto encargado de acoger los parámetros de regulación en materia ocupacional que permitirá el uso del asbesto en ambientes laborales. Ahora bien, esta regulación desarrolla diferentes recomendaciones técnicas que según la óptica estatal, garantizarían la seguridad en materia laboral para quienes manipulen el asbesto. Éstas acogen reglamentación que va desde la vestimenta, los utensilios de trabajo, el lavado del cuerpo entre otros. No obstante, el elemento de los parámetros que mayor debate suscita consiste en los TLV.

De los valores señalados los TLV-STEL, es decir aquellos parámetros que definen la variable temporalidad en cuanto al contacto del uso del asbesto, la normativa afirma que el

Valor Límite de Umbral- Límite de Exposición a Corto Plazo (TLV-STEL Threshold Limit Value-Short Term Exposure Limit): Es una concentración promedio del tiempo en el cual los trabajadores no deben ser expuestos por más de 15 minutos y que no deben de ser repetidos por más de 4 veces por día, por lo menos con 60 minutos entre exposiciones sucesivas. Este límite suplementa al TLV-TWA donde hay efectos agudos reconocidos de una sustancia cuyos efectos tóxicos son primariamente de una naturaleza crónica. Los TLV-STEL son recomendados solamente donde los efectos tóxicos han sido reportados por sus altas exposiciones a corto plazo tanto en humanos como en animales. (Resolución 007 , 2011)

A partir de dicha cita, se puede evidenciar la forma en la que la resolución categoriza la variable tiempo frente a la exposición de asbesto. En ella se esgrime que cada trabajador puede estar expuesto al material por secuencias de 15 minutos, con un rango de 60 minutos por día. En este caso específico, la ley señala los elementos numéricos que compone la variable tiempo.

No obstante, para el caso de los VPL, la parametrización se complejiza ya que está tiene que recurrir a la norma técnica internacional para establecerse. Siendo así, a continuación se expone la definición que la norma otorga a dicho concepto.

1.24. VLP: Valor límite permisible VLP. El Valor Limite Permisible se define como la concentración de una sustancia en el aire a la que la mayoría de los trabajadores pueden estar expuestos repetidamente día tras día, sin efecto adverso. Los VLP recomendados para evaluar la exposición ocupacional a los agentes contaminantes del aire, son los de mayor aceptación en la práctica de la higiene ocupacional para los agentes químicos. Los TLV (Threshold Limit Values) revisados y publicados anualmente por la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales de Estados Unidos, fueron adaptados en el país por la Resolución 2400/79 Art. 154 Cap. VIII del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, como los Valores Límites Permisibles (Resolución 007 , 2011)

Como lo expone la anterior cita, la normativa remite a un componente internacional para la efectiva operatividad numérica de la variable VPL. En este sentido, para comprender dicho valor es necesario recurrir a otros artefactos de política pública como lo son los estándares de la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales de Estados Unidos o ACGIH. Ella define que el valor límite al que un trabajador debe estar expuesto es el de 0.1 mg/m (como fracción respirable) como promedio durante un turno laboral de 8 horas.

Aun así, cabe mencionar que la norma en su capítulo final introduce otro artefacto conformado por las decisiones de la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional OSHA, al afirmar que los estándares acogerán el Método OSHA ID-160. Siendo así, la OSHA también acerba que el

Límite de exposición permisible (PEL) para el asbesto es 0.1 fibra por centímetro cúbico de aire como un promedio ponderado en el tiempo de ocho horas (TWA), con un límite de excursión (EL) de 1.0 fibras de asbesto por centímetro cúbico sobre un periodo de 30 minutos. El empleador tiene que asegurar que nadie está expuesto a límites más altos. (OSHA, 2014)

En este sentido, se debe tener en cuenta el indicador de 0.1 fibras por cm³ concentradas en el aire como lo afirma la cita. Ambas se correlacionan con la variable tiempo como es

el caso del turno de 8 horas y un periodo de trabajo de 30 minutos. Ahora bien, ambos elementos se complementan en el sentido que la variable descrita por la ACGIH se refiere al tamaño de la fibra, es decir esta no puede ser mayor a 0.1mg/m y la variable descrita por la OSHA a la concentración de fibras las cuales no pueden ser mayor a 0.1 por centímetro cúbico concentradas en el aire.

Ahora bien, partiendo del marco metodológico acogido, se evidencia que el argumento a favor de la narrativa hegemónica acogería lo estipulado en el marco legal descrito, es decir, las medidas tomadas y apropiadas por la resolución son garantía del uso del asbesto a modo ocupacional. Por ende, se debe perseguir el uso seguro del asbesto salvaguardando el cumplimiento de las medidas mencionadas anteriormente.

Ahora bien, los actores se agrupan en defensa de esta perspectiva, principalmente devienen del sector empresarial. De allí, la mayoría de ellos argumentan que los TLV son garantía para el uso seguro del asbesto. A continuación se expone el conjunto de citas que confirmar el análisis propuesto

Incolbet: Sumado a ello, implementó un sistema de corrección de medidas TLV, cuando las emisiones de fibras llegan a un 50% del valor permitido se hace una revisión de ductos y toma los correctivos. Por ello, los resultados de las mediciones de fibras en el aire se ajustan a los estándares de la Resolución 07 de 2011 y la norma lcontec Iso 14001 de mejores prácticas en gestión ambiental. La compañía en cuanto a higiene personal cuenta con duchas para los trabajadores, la ropa personal debe dejarse en los casilleros y los trabajadores deben cambiarse al final de la jornada (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 130)

Es posible el uso del asbesto crisotilo sin que repercuta en la salud, como precisamente lo consigna la OIT en el convenio 162, declarado exequible por la Corte Constitucional, directrices desarrolladas normativamente mediante la Ley 436 de 1998 y las resoluciones 935 de 2001, 1458 de 2008 y la Resolución 07 de 2011, amén que las Resoluciones 2400 de 1979 y 07 de 2011 del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, establecieron un límite o concentración máxima permisible de asbesto crisotilo en 0,1 fibras/cc, normatividad que protege efectivamente los derechos colectivos. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 58)

TOPTEC: Por ello, la adopción del convenio 162 de la Organización Internacional del Trabajo mediante la Ley 436 de 1998, desarrollada por la Resolución 07 de 2011, que reproduce en la filosofía del principio de precaución y señalan otras medidas de prevención

de cualquier riesgo en el proceso productivo en que se utilice el crisotilo. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 125)

Bajo este entendido, la anterior citación, expone como el sector empresarial comparte una visión homogénea frente a los TLV. Se evidencia que existe una visión conjunta en cuanto a las garantías de seguridad que proporcionan los TLV y así mismo, nuevamente se hace alusión al ejercicio legalista en el cual se acude a la ley para sustentar la manipulación de asbesto que realizan en sus industrias. Por ello, cabe concluir que el sector empresarial e industrial del asbesto defiende los artefactos mencionados de forma previa en materia normativa y los estándares internacionales en materia técnica.

Ahora bien, de la duda y desconfianza de la real seguridad que estos parámetros puedan generar en el ambiente de trabajo, diferentes analistas e investigadores han cuestionado el papel de los TLV. Ejemplo de ello, Guillermo Villamizar en su libro “Asbesto en Colombia fuentes para el debate”, aludo al estudio realizado por Barry Castleman y Grace Ziem, el cual recibe el nombre de “Influenciar Corporativa en los TLV”. Dicho estudio afirma que

Las investigaciones sobre el desarrollo histórico de los valores límites de riesgo (TLV) para muchas sustancias han revelado serias deficiencias en el proceso seguido por la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales (ACGIH). Las comunicaciones corporativas inéditas fueron importantes en el desarrollo de los TLV para 104 sustancias; para 15 de esta, la documentación de TLV se basó solo en dicha información. (Castleman & Ziem, 1988)

En este sentido, la exposición crítica frente a los TLV deviene de la influencia corporativizada que ha incidido en su configuración numérica. A su vez, Guillermo Villamizar complementa afirmando que las cifras propuestas no son garantía de seguridad. El afirma que si se asume que las fibras pequeñas son 100 veces tan abundantes como aquellas que son vistas bajo el microscopio óptico, usando el método de OSHA, la carga diaria de inhalación de asbesto de 2f/cc en el aire podría llegar a superar las 100'000'000 fibras en total (Villamizar & Camero Ramos, 2019, pág. 127)

Siendo así, Villamizar replantea la lógica de los indicadores, dado que el análisis exacto de estos denota que la cantidad de asbesto en materia de exposición sigue siendo alta, a pesar de los elementos de seguridad señalados por la ley. Finalmente, estos elementos técnicos del análisis de la controversia serían los encargados de darle un sustento lógico al argumento de la contranarrativa que se opone a los TLV en materia de manejo de asbesto.

Frente a los actores pertenecientes a la comunidad de sentido a favor de la contranarrativa, cabe señalar que los analistas como Villamizar para el caso nacional³¹ o Barry Castleman para el internacional, han sido los principales en debatir estos elementos que dan permisibilidad a la tesis del uso seguro del asbesto (Castleman & Ziem, 1988). Este elemento a su vez indica una clara oposición a lo esgrimido por los artefactos, dado que estos legitiman los diferentes estándares de TLV.

3.2.4 Controversia frente a la real garantía de seguridad del fibrocemento en la cadena de consumo del asbesto

A diferencia de los anteriores capítulos, el desarrollo de esta controversia se centra en el ámbito del consumo del asbesto. Como se ha evidenciado, el asbesto es un material multifuncional que hace parte de diferentes cadenas de producción. De ellas, una de las más comunes consiste en material de construcción. Ahora bien, los productos que surgen de este proceso son de alta densidad y no friables y la fibra de asbesto se ubica al interior a través de una cápsula elaborada a partir de cemento o resinas.

En este orden de ideas, el argumento base de la narrativa hegemónica supone que el proceso de encapsulamiento del asbesto a modo de fibrocemento, garantiza total seguridad en el consumidor final. Cabe resaltar que este elemento no involucra únicamente al consumidor que hace la compra y la instala en un determinado bien, sino también a quien remueve o modifica ese bien ya sea por reparación o a modo de residuo.

Frente a ello, los artefactos que se encuadran en este marco discursivo se agrupan nuevamente en el orden legal, el cual permite la producción de fibrocemento con matrices de asbesto. Así mismo, existen artefactos configurados en manuales técnicos sobre remoción de asbesto, los cuales hacen recomendaciones de manejo de residuos destacando la seguridad del fibrocemento con matriz a base de asbesto. Finalmente, otros

³¹ Guillermo Villamizar recopiló varias tesis sobre los riesgos del uso del asbesto a nivel global y nacional, en su libro *Asbesto en Colombia Fundamentos para el debate*. Allí desarrolla toda una crítica en cuanto a los TLV. (Villamizar & Camero Ramos, *Asbesto en Colombia Fundamentos para el debate*, 2019)

elementos que entran en este debate surgen a raíz de la necesidad de hacer público aquellos productos que contengan asbesto como garantías para el consumidor.

Tabla 6 -3 Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y argumentos en torno al argumento del fibrocemento encapsulado como supresor del riesgo por asbesto

Argumento en favor de la narrativa hegemónica	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la narrativa hegemónica	Artefactos	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la contranarrativa	Argumento en favor de la contranarrativa
El fibrocemento es garantía de la seguridad del asbesto para los consumidores dado a sus atribuciones de encapsulamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Sector Empresarial involucrado en la explotación de la cadena de producción de asbesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 007 de 2011 • OSHA 1926.1101 • Resolución 33645 de 2013 • Guía técnica de la gestión ambiental de los residuos que contengan asbesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidad académica • Analistas • Medios de comunicación • Superintendencia de industria y comercio • Activistas 	El fibrocemento no es garantía de la seguridad del asbesto para los consumidores y quienes lo manipulen luego de su producción

Ahora bien, es necesario clarificar algunos de los debates que se han desarrollado en torno al argumento y el marco normativo que lo respalda. Cabe enunciar que nuevamente es la resolución 007 de 2011 la encargada de categorizar el fibrocemento partiendo de sus características. La norma la desarrolla a partir de la siguiente conceptualización

1.1. Alta densidad: Se considera un producto de alta densidad, cualquier material que contenga más de uno por ciento (1 %) de fibra de crisotilo determinado por métodos internacionalmente aceptados, en el cual la fibra de crisotilo esté encapsulada o fija en un aglutinante natural o artificial (cemento, plástico, asfalto, resinas, mineral u otros) en forma tal que, durante su manipulación, se garantiza que no se desprenden fibras inhalables en cantidades peligrosas. Es un material que no se pulveriza con la simple presión de los dedos. (Resolución 007 , 2011, pág. 4)

Para un análisis más preciso de esta definición a continuación se expone lo que la ley considera su contraparte

1.4. Baja densidad: Se considera un producto de baja densidad, cualquier material que contenga más del 1 por ciento (1 %) de fibra de crisotilo determinado por métodos internacionalmente aceptados, en donde la simple presión con los dedos puede pulverizar el material. Se conoce también como aplicaciones friables, espray o por aspersion. En muchas ocasiones se desconoce el tipo de asbesto o amianto que lo compone y es frecuente que contengan variedades de anfíboles. (Resolución 007 , 2011, pág. 4)

A partir de esta definición, se entenderá al fibrocemento como un producto de alta densidad, es decir que las propiedades de este material, hacen que el asbesto encapsulado no se libere con el solo resquebrajar de los dedos. Por ello, la ley lo considera un material no riesgoso. Esta visión la denota en artículos posteriores como se observa en la siguiente cita

d) En condiciones normales, los materiales de alta densidad, como las cubiertas de fibrocemento, no requieren mantenimiento para controlar la liberación de material particulado, ya que el desgaste de dicha cubierta, en caso que se diera, estaría por la cara externa que está expuesta a las inclemencias del medio ambiente, y las lluvias arrastran cualquier partícula que pudiese liberarse de las mismas hacia el sistema de aguas lluvias (Resolución 007 , 2011, pág. 46)

En síntesis, la normativa supone que el mineral no es riesgoso para la salud dado que el asbesto se encuentra en una matriz interna y sólo en casos específicos esta puede ser liberada, como lo es la demolición. Así mismo, ratifica que en condiciones normales, es decir cuando este está instalado en un inmueble o en una construcción, el material no supone un riesgo. Ya que el paso de los años libera el asbesto en breves periodos de tiempo, que hacen que la lluvia y las condiciones naturales lo remuevan sin causar perjuicio a las personas cercanas.

Otros elementos de análisis que juegan un rol importante en la configuración de este argumento en defensa de la narrativa hegemónica, se desarrollan en el ámbito de manuales técnicos sobre el manejo de residuos con asbesto. Si bien, la ley contempla la incidencia del fibrocemento sobre el consumidor final, también se han generado políticas de manejo para quien retira los escombros. Aun así, estas mantienen la tesis de la anulación del riesgo por el fibrocemento, como lo evidencia el manual de manejo de residuos de asbesto que propone la CAR

También conocidos como no friables, corresponden a residuos de asbesto o de productos de asbesto sumergidos en un aglutinante natural o artificial como cemento, plástico, resina, asfalto, etc., considerados como residuos de asbesto duro. De acuerdo con lo establecido en el numeral 3.7.8 de la Resolución 007 de 2011 del Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia se clasifican como residuos NO peligrosos (CAR, 2013, pág. 18)

Bajo esta mirada, se observa como la CAR en su guía de manejo de asbesto, replica lo que la resolución señala en cuanto a la no peligrosidad de los materiales que contengan asbesto de alta densidad como lo es el caso del fibrocemento. Las recomendaciones que hace la guía se basan en esta hipótesis, considerando la manipulación de estos residuos fuera de peligrosidad.

Ahora bien, existen otros artefactos que conforman la actual controversia. Uno de ellos consiste en la normativa OSHA 1926.1101, qué cómo se evidenció en el anterior capítulo, es la encargada de definir diversos componentes técnicos en la producción de asbesto. Entre dichos componentes se destacan las advertencias en materia de consumo. De allí, la norma técnica afirma que no será necesario avisarle al consumidor si el material contiene asbesto siempre y cuando este en una cantidad menor al 1%.

Ahora bien, esta teoría parte de la tesis que el asbesto encapsulado en una porción mínima no tiene ninguna incidencia en la salud del consumidor y por ello no se le debe notificar de ello. Este elemento es revertido por la Resolución 33645 de 2013 de la Superintendencia de Industria y Comercio, quien afirma que se le debe advertir al consumidor de los elementos nocivos del asbesto, así la cantidad que contenga el material sea mínima.

La narrativa hegemónica se sustenta en este argumento, el cual afirma que el asbesto encapsulado en fibrocemento no genera un perjuicio para el consumidor. De allí se puede evidenciar las siguientes posturas de las empresas.

Eternit: En cuanto al manejo o disposición de residuos debe acudir al Decreto 4741 de 2005 y al numeral 3.7. y 3.7.8. de la Resolución 007 de 2011, en donde los residuos de alta densidad, como los de fibrocemento que encapsulan el asbesto, no son considerados como peligrosos. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 37)

TOPTEC: Destaca que en el anexo técnico de la Resolución 07 de 2011 contentivo del reglamento de higiene y seguridad del crisotilo y otras fibras de uso similar, distingue los productos de alta y baja densidad, que respecto de los productos de fibrocemento que incorporan el crisotilo se considera que son de alta densidad, por cuanto, estas fibras no se desprenden fácilmente del producto elaborado y tampoco son inhalables, sin que pueda

ponerse en riesgo la salud humana, que con la disposición final de dichos residuos tampoco pueden afectar al medio ambiente. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 55)

Este conjunto de pronunciamientos expone la interpretación particular de los actores empresariales frente a la cadena de producción del asbesto y su eventual riesgo en la generación de residuos peligrosos. Se observa que para estas organizaciones el fibrocemento garantiza la seguridad de los consumidores.

Por otra parte, académicos como Guillermo Villamizar analizan la friabilidad del fibrocemento desde dos perspectivas. La primera es su manipulación, cuando se remueve o se instala. De ello el analista afirma lo siguiente

La gran controversia del asbesto no friable tiene que ver con los procesos de manipulación del material cuando se instala o cuando se remueve para ser convertido en desecho (...) Todos en Colombia conocemos las tejas o los tanques de agua de abesto-cemento. Por lo general, las personas que instalan este tipo de materiales son trabajadores del sector de la construcción quienes suelen cortar, taladrar, afilar o remover este tipo de materiales sin ninguna precaución. Una vez el material se rompe o se corta, empieza la exposición al asbesto y se puede hablar de un riesgo evidente de inhalación de fibras de asbesto. (Villamizar & Camero Ramos, 2019, págs. 107-108)

Acorde a lo anterior, Para el autor el problema del fibrocemento recae en quien manipula el material cuando se instala o se remueve para convertirse en desecho. Por lo general, estos procesos requieren de una alteración del material que desestructuran su forma, lo cual puede implicar una liberación de la matriz de asbesto.

Así mismo, Villamizar plantea que su vez se debe tener en cuenta los fenómenos naturales a la hora de permitir la liberación del asbesto encapsulado. Siendo así, afirma lo siguiente

(...) es importante tener en cuenta que todo material sobre la superficie de la tierra está sometido a procesos de meteorización (lluvia, cambios de temperatura, viento, fuego). Estos procesos pueden deteriorar severamente el material con el paso del tiempo y poner a las personas, los animales y el medio ambiente en riesgo de exposición. (Villamizar & Camero Ramos, 2019, pág. 108)

El análisis que sostiene Villamizar es el fundamento general para que algunos actores de la comunidad de sentido que se opone al uso del asbesto, manifiesten su rechazo a la teoría del fibrocemento como garantía a la producción de material de construcción a base del mineral. Ante ello, actores como GreenPeace afirman que

La empresa Eternit está exponiendo a los colombianos a que se enfermen dentro sus propias casas. Las tejas de fibrocemento de Eternit presentes en muchas viviendas tienen asbesto blanco (crisotilo), una fibra volátil e invisible que, con sólo respirarla, causa cáncer de pulmón y mesotelioma. La propia empresa se enorgullece de haber cubierto más de 300 millones de metros cuadrados con estos materiales. (GreePeace, 2020)

Así mismo, otro elemento importante que ha dinamizado el argumento del fibro-cemento como un no garante de espacios seguros ha sido la órbita mediática. Varios de los titulares hacen alusión a las instalaciones de asbesto que tienen los colombianos en sus casas y la nocividad que esto puede generar para la salud. Ejemplo de ello, el diario El Heraldó afirma

Para este lunes esperan que se dé la conciliación en la plenaria del Senado de la Ley por la cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional. En Colombia, los hogares, las escuelas y los hospitales son los que más utilizan productos fabricados con asbesto. Las tejas, tuberías y tanques de agua son elaborados con este material que, según expertos, produce cáncer. (Hoz, 2019)

De esta forma, sectores de la opinión pública promueven un mensaje en el cual se aborda el argumento del asbesto como elemento inseguro para los consumidores, a pesar de estar aislado en fibrocemento.

3.2.5 Controversia en torno al supuesto sobre la carencia de sustitutos para el asbesto

Como bien se introdujo en el primer capítulo de la presente parte, uno de los aspectos más comunes para eludir la carga normativa que sugiere la ley 436 de 1998 en materia de prohibición del asbesto, consiste en refutar la existencia de sustitutos semejantes al asbesto. De esta forma, actores del sector empresarial, manejan dicho argumento, haciendo alusión de la inexistencia de un sustituto viable para el asbesto.

Ahora bien, el despliegue discursivo de esta afirmación se desarrolla en torno a dos argumentos. El primero consiste en la ineficacia de otros materiales para generar las mismas propiedades que tiene el asbesto. Cabe reconocer que el asbesto es un material resistente y posee capacidades beneficiosas para diferentes cadenas de producción.

El segundo argumento en torno a la inviabilidad de la sustitución, se desarrolla en el marco de la peligrosidad de los otros materiales. Se afirma que los posibles sustitutos poseen también elementos que los hacen nocivos para el ser humano. Al combinar ambas premisas se diría que no es rentable sustituir el asbesto.

Aun así, los actores que se oponen a esa lógica reconocen, por el contrario, que los sustitutos del asbesto son viables y no poseen las mismas particularidades cancerígenas y perjudiciales como dicho material. Son diferentes los argumentos que se oponen a esta perspectiva, tales como: La evidencia empírica de la sustitución a partir de la sustitución realizada diversas empresas a otros materiales, sin generar alteraciones económicas ni perjuicios en las condiciones laborales de sus trabajadores, la existencia de otros sustitutos como el pvc, entre otros. Lo que está claro, es que la comunidad de sentido en favor de la contra narrativa, argumenta la posibilidad de sustituir el asbesto por otros materiales.

Tabla 7-3: Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido argumentos en torno a la imposibilidad de la sustitución del asbesto por un material eficiente y menos nocivo

Argumento en favor de la narrativa hegemónica	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la narrativa hegemónica	Artefactos	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la contra-narrativa	Argumento en favor de la contranarrativa
<ul style="list-style-type: none"> • Los sustitutos del asbesto no son igual de eficientes a dicho material • Los sustitutos del asbesto son igual o peor de nocivos a dicho material 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector Empresarial involucrado en la cadena de producción de asbesto 	Ley 436 de 1998 Criterio de Salud Ambiental número 203 de 1998 del Programa Internacional de Seguridad Química de la OMS	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidad académica • Analistas • Activistas Ciudadanos • Comunidad académica internacional • Sector Salud 	El asbesto puede ser sustituidos por materiales menos nocivos e igual de eficientes

Ahora bien, siguiendo el cuadro metodológico propuesto, a continuación se presentan algunas de las expresiones de los actores que se apoyan del argumento de la no sustitución del asbesto, por medio de las dos perspectivas señaladas de forma previa:

En cuanto a la efectividad del uso del asbesto:

Compañía Minera Las Brisas: Que de igual forma el precepto legal parte del presupuesto de la viabilidad de la sustitución del asbesto por otros materiales inofensivos o menos nocivos, lo que se ha encontrado para la sustitución comenta la apoderada son materiales de menos durabilidad, menor resistencia y mayor costo para sus productores y consumidores. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 21)

En cuanto al perjuicio de los sustitutos del asbesto:

Compañía Minera las Brisas: En consecuencia, no se puede decir como lo afirmó el testigo, que el PVA y la Celulosa no tienen efectos en la salud, pues estos poseen prioridad alta para futuras evaluaciones por evidencia de carcinogenicidad en animales, inclusive la OMS considera como de peligro indeterminado estas materias, como se estableció en la reunión de Lyon Francia de noviembre de 2005 en los numerales 14 y 17 del resumen del consenso, sin que la conclusión de indeterminado no signifique la inexistencia de riesgo para la salud de las personas como lo quiere hacer ver el gerente de Colombit, quien no es veraz al decir que no hay riesgo cero, máxime que no se puede afirmar que exista alguna actividad que no involucre algún grado de riesgo.

Ello implica la no sustitución del asbesto en estas circunstancias, pues, ello contravendría el artículo 10º de la Ley 436 de 1998, pues se requiere que la autoridad competente reconozca como inofensivo o menos nociva la materia sustituta. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 145)

Eternit: Está probada la imposibilidad de sustituir el crisotilo, en tanto que la autoridad competente no ha reconocido como inofensiva o menos nociva del producto sustituto de fricción. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 45)

Acorde a la citación, se evalúan las dos premisas propuestas por la comunidad de sentido. Una primera en la cual se plantea la imposibilidad de sustituir el asbesto, dado a la inexistencia de un material con las mismas características de eficiencia. El segundo grupo de citas va acorde a los daños que pueden provocar otros materiales como el PVC, que también están catalogados como cancerígenos.

En oposición a esta perspectiva, algunos actores pertenecientes a la comunidad de sentido en contra del uso del asbesto refutan este argumento partiendo de algunos discursos

globales. De ello, los informes y recomendaciones de la OMS reconocen que el asbesto puede ser sustituido, así mismo, referencian diferentes investigaciones que lo reconocen. De esta forma la OMS ha afirmado que

Muchos gobiernos nacionales, órganos regionales y organizaciones internacionales han identificado alternativas y productos sustitutos para prescindir del asbesto, y además se han publicado evaluaciones de los materiales de sustitución en la salud humana. Por ejemplo, en 2005 se celebró un taller oms/chc, y existen publicaciones al respecto del Gobierno del Reino Unido, la Comisión Europea y la Oficina Regional de la OMS para Europa. Los estudios sobre los peligros que entrañan los materiales de sustitución del crisolito para la salud humana se han centrado en otros tipos de materiales fibrosos, debido a los riesgos potenciales asociados a la inhalación de fibras. Sin embargo, también debe tener en cuenta que, en algunos de sus usos, el crisolito puede ser reemplazado por material no fibroso como por ejemplo el cloruro de polivinilo no plastificado (PVC) y chapa metálicas. (OMS,2015)

En esta pequeña síntesis del informe que realiza la OMS se revierte la argumentación señalada por la narrativa hegemónica. De esta forma, se afirma que los Estados han hecho la transición a otros materiales sin generar turbaciones económicas por la efectividad de otros materiales. También se refuta la teoría que afirma que los sustitutos son más dañinos que el asbesto, esto se debe principalmente a que dichos productos no son necesariamente fibrosos.

Acorde a este argumento en defensa de la contra narrativa, diferentes actores se han agrupado en la comunidad de sentido en contra del asbesto para rebatir la teoría de la no sustitución del asbesto. Por ejemplo GreenPeace en uno de sus comunicados afirma lo siguiente

Existen opciones de reemplazo del crisolito que Eternit y todo el sector deberían considerar. Como señalan diversos especialistas, para techos en lugares remotos, se pueden fabricar tejas de hormigón ligero utilizando cemento, arena y grava; y, opcionalmente, fibras vegetales disponibles como el yute, cáñamo, sisal, palma de nuez, fibra de coco, kenaf, y pulpa de madera. Tejas para techos en hierro galvanizado y arcilla son otros materiales alternativos. Los sustitutos para tuberías de fibrocemento incluyen tubería de hierro dúctil, tubería de polietileno de alta densidad, y las tuberías de concreto reforzado con hilos de metal (GreePeace, 2020, pág. 12)

Así mismo, el médico y neumólogo Dario Izasa quien es figura representativa del activismo ocupacional por un aire sano, afirma que el asbesto tiene sustitutos y devela el argumento

empírico en el cual se evidencia que diferentes países han realizado la transición sin generar perjuicios económicos.

Tenemos un compromiso en el país de sustituirlo, es un material cancerígeno según diferentes organizaciones. Y se puede sustituir hoy en día, tenemos la posibilidad de sacar el asbesto del mercado para sustituirlo por otro material y así salvaguardas la salud de la gente por las diferentes enfermedades que este genera. Todos estamos expuestos al asbesto, por eso el país tiene compromisos muy serios con ello. (Isaza, 2017)

Finalmente, a modo de conclusión se observa que la controversia se fundamente en la posibilidad real de sustituir el asbesto. Acorde a ello, la comunidad de sentido defensora de la narrativa hegemónica sugiere una imposibilidad partiendo de dos lógicas argumentativas, una referente a la eficacia y la otra a la salud. De allí, existen dos argumentos que refutan el discurso y apoyan la contranarrativa, por medio de artefactos de política pública, como lo son estudios y recomendaciones de organizaciones mundiales, que garantizan que puede sustituirse el asbesto.

3.2.6 Controversia en torno a los alcances en materia de seguridad social para los trabajadores de la industria de asbesto

Un elemento clave en el debate sobre las implicaciones del asbesto en la salud laboral, son las diferentes normas que buscan darle una garantía al trabajador en materia de seguridad social frente a los daños y contingencias que puede generar el material en la salud. Desde esta perspectiva, se han creado diferentes normas que buscan aliviar las cargas pensionales y así mismo, garantizar un adecuado sistema de prestaciones económicas al trabajador afectado.

Estas normas han sido objeto de controversia a causa de los diferentes tipos de interpretación que generan acorde a su alcance, afectación y practicidad real para el caso del asbesto. A partir de ello, se pueden agrupar estas leyes en tres tipos: las que categorizan el asbesto como material ocupacional nocivo, las que determinan las enfermedades ocasionadas por el asbesto como de origen laboral y finalmente aquellas

que proponen un modelo de pensión de vejez anticipada³² para los trabajadores de la industria del asbesto.

Con este conjunto normativo, las empresas y así mismo, sectores del Estado argumentan que los trabajadores poseen una garantía laboral suficiente para el ejercicio que realizan. No obstante, otros sectores estarán en contra de este postulado, principalmente porque consideran que las normas son cómplices de la afectación de la salud por el asbesto, entre otros factores. Siendo así, el presente acápite se desarrollará en torno a los artefactos de política pública que dinamizan la argumentación de las garantías laborales para el sector profesional de la industria del asbesto.

Tabla 8-3: Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y argumentos en torno a las leyes sociales en el marco del trabajo con asbesto como garantía de las contingencias provocadas por el material

Argumento en favor de la narrativa hegemónica	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la narrativa hegemónica	Artefactos	Comunidades de sentido contra - narrativa	Argumento en favor de la contranarrativa
La normativa satisface las contingencias laborales provocadas por la manipulación del material	<ul style="list-style-type: none"> • Sector Empresarial involucrado en la cadena de producción de asbesto • Sector Estatal 	Decreto 1477 de 2014 Decreto 758 de 1990 Decreto 2090 de 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidad académica • Trabajadores • Abogados de víctimas • Analistas 	El artefacto no dispone una responsabilidad social plena para subsanar el daño causado Clasificar el asbesto como material peligroso indisponer nuestro tránsito laboral a otros sectores El artefacto no trata de forma específica el

³² En el modelo de seguridad social colombiano, sería una pensión de vejez anticipada, en términos puntuales.

				problema del asbesto No se puede considerar enfermedad laboral algo que pone en riesgo la vida
--	--	--	--	---

Partiendo de lo anterior, la estructura del presente capítulo se desarrollará acorde al cuadro metodológico enunciado. De esta forma, se evaluará cada artefacto de política pública a la luz de los actores pertenecientes a las comunidades de sentido, y los argumentos que en él se encuadran. Así mismo, se dará una breve explicación de la incidencia que tiene cada artefacto en la estructuración de la presente controversia.

En este orden de ideas, el primer artefacto que se analizará consiste en el Decreto 1477 de 2014. El decreto agrupa enfermedades provocadas por el asbesto como la asbestosis, el mesotelioma, la aplasia de laringe, las placas epicárdicas o pericárdicas entre otras, como enfermedades laborales.

A su vez, cabe señalar que dicha normativa dividió las enfermedades laborales en dos aspectos, las que califican en el grupo A y las que califican en el grupo B. Aquellas del grupo A, son las que por sus particularidades laborales no requieren de elementos probatorios que las certifiquen como de origen laboral. De esta manera, el decreto ubicó a las enfermedades derivadas del asbesto como parte del grupo A.

Con ello, la ley garantizaría que las enfermedades derivadas del asbesto fuesen declaradas como de origen laboral sin mayores trabas y con ello que los trabajadores afectados pudieran acceder al sistema prestacional de riesgos laborales sin complicaciones.

En este orden de ideas, dicho artefacto genera diferentes elementos de interpretación por parte de las comunidades de sentido. Aunque no existen elementos textuales que confirmen la visión de las empresas productoras frente a este marco normativo, lo cierto es que dicha comunidad de sentido en diferentes escenarios ha manifestado que la normativa en seguridad social es garantía frente a la manipulación de este material.

Aun así, este tipo de normativas generan diferentes posturas en contravía a los supuestos que defienden las empresas. Dichas posturas van de la mano de distintas visiones, sobre la incidencia real que el asbesto genera en la salud de los trabajadores. Para diferentes actores, sobre todo del campo sindical, ninguna ley en materia de garantías y prestaciones laborales es suficiente para mitigar el daño que genera el asbesto en la salud del trabajador. Consideran a su vez que la elaboración de este tipo de artefactos de política pública en un marco hegemónico supone la continuidad de los perjuicios para la comunidad trabajadora. De esta forma, pensadores como Oscar Gallo, quien es importante referente en la pedagogía sindical y tiene una postura crítica del sistema de riesgos laborales contemporáneo, expresa lo siguiente sobre el modelo prestacional laboral de la cadena de producción del asbesto:

Por otro lado, la política de salud para los trabajadores legitima la idea de que la intervención en el mundo del trabajo se hace mediante mecanismos de gerencia o atenuación del riesgo, y lo que es peor: mediante la negación e invisibilidad de los derechos. Los umbrales de exposición se consideran normales e inherentes al trabajo. La indemnización por los accidentes laborales y las enfermedades profesionales terminan siendo el derecho que todo trabajador tiene por el “inevitable” deterioro de su cuerpo. (Gallo & Pico, 2016)

Por otra parte, otro argumento en contra que surge en cuanto al manejo de la seguridad social en la cadena de producción del asbesto, lo han elaborado los abogados de las víctimas. Desde su análisis ellos consideran las enfermedades derivadas del contacto con el asbesto deberían tener un tratamiento más específico, ya que su incidencia en la salud tiene características únicas que las leyes reconocen de forma insuficiente.

Los decretos han surgido con motivo de otros problemas ocupacionales, por ello no tratan a fondo el problema del asbesto y eso hace que resulten insuficientes en su tratamiento. Esto se debe a que la enfermedad tiene un alcance muy largo en el tiempo para ser detectada y por ello es difícil clasificar si su origen es laboral, afectando a los trabajadores. (Abogado de víctimas anónimo, 2020)

El análisis que se realizará frente a este componente básicamente sugiere que las leyes no operan acorde a las dinámicas en salud del asbesto. Como bien lo afirma el abogado, los efectos del asbesto comienzan mucho después de su contacto y además no son del todo claros, contando a su vez que Colombia no posee la tecnología suficiente para el diagnóstico de la enfermedad de manera temprana. Por lo cual, al momento de demostrar

que se trataba de una enfermedad laboral, los elementos probatorios y demás evidencia resulta difusa ya que puede que el trabajador no mantenga su ejercicio laboral en la empresa productora de asbesto. Este hecho dificulta el reconocimiento de la enfermedad laboral a pesar que las leyes buscan facilitar el proceso de clasificación del origen de la enfermedad por medio de criterios objetivos³³.

Finalmente, un último argumento que apoya la contranarrativa de la prohibición del uso del asbesto sería la propuesta por Guillermo Villamizar, quien supone que las prestaciones económicas derivadas del sistema de riesgos laborales son insuficientes para resarcir a las víctimas, por lo cual se requiere una política estatal que amplíe los montos de reparación por medio de un fondo de víctimas.

Pero esta responsabilidad social también se debe manifestar en la creación de un fondo para resarcir a los familiares de las víctimas ya fallecidas; a los actuales enfermos, tanto trabajadores y ex trabajadores como familiares, así como la población general afectada por la exposición a productos que contienen asbesto elaborados por Colombit, en especial los trabajadores de la construcción. (Villamizar, Rebellion, 2020)

Por otra parte, existen otros dos artefactos que se desarrollan de manera conjunta a modo de garantías para los trabajadores del sector asbesto en salud y pensión. Estos corresponden al Decreto 758 de 1990 y el Decreto 2090 de 2003. Los decretos consideran al asbesto como una actividad de alto riesgo, por lo cual consideran que a los trabajadores se les debe facilitar el acceso a la pensión por medio de una excepción a la norma. Esta excepción se materializa por medio de una pensión especial de vejez, la cual permite una reducción paulatina a la edad de pensión por medio de los siguientes requisitos:

ARTÍCULO 4o. CONDICIONES Y REQUISITOS PARA TENER DERECHO A LA PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ. La pensión especial de vejez se sujetará a los siguientes requisitos: 1. Haber cumplido 55 años de edad. 2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9o de la Ley 797 de 2003. La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el S (Decreto ley 2090 de 2003, 2003)

³³ Por medio de la base de datos SISPRO (Sistema integrado de información de la protección social), se puede evidenciar que hasta el momento sólo existe reporte de 19 casos de enfermedades laborales derivadas del uso del asbesto, lo cual es muy bajo en comparación a otros países en donde se reportan en promedio 200 enfermedades derivadas de la utilización del material de forma anual. Este hecho evidencia una falencia en el sistema de clasificación del origen de la enfermedad del sector asbesto, a pesar del supuesto beneficio otorgado por la ley.

Esta herramienta fue creada en 1990 por medio del decreto 758, no obstante en 2003 se redujo su temporalidad hasta 2014 sin que existiera un criterio legal razonable. De esta forma, la existencia de la pensión quedó limitada hasta el 2014. Ahora bien, en dicho año se alargó su existencia hasta el 2024, por lo cual se debe entender esta prestación en el campo del asbesto como una prestación transitoria.

Cabe mencionar, que los actores a favor de la utilización del asbesto reconocen la existencia de estos artefactos y así mismo, evalúan su incidencia como una garantía laboral para salvaguardar los derechos económicos y sociales de quienes trabajan en la producción de asbesto. Esta concepción también la comparten ciertas estructuras del Estado, como lo es el caso del Ministerio del Trabajo quien afirma

Con base en el Decreto 2090 de 2003, fueron establecidas las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores, el cual corresponde a una reiteración del Acuerdo 049 de 1990, que para estas actividades y establece un régimen especial de pensión, en el cual se disminuye el número de semanas de cotización debido a la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, que aplica especialmente a quienes desarrollan actividades en la minería. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 30)

Con esta cita, se evidencia que el Ministerio evalúa de forma positiva el artefacto, al considerarlo como elemento que garantiza los derechos laborales para el sector asbesto. No obstante, en él inciden diferentes contra argumentos que se oponen a su legitimación general.

Por ejemplo, existe una visión que ha sido recopilada de los sectores de trabajadores, principalmente del municipio de Sibaté donde se encuentra ubicada la planta Eternit. En ella se critica este tipo de normativas, ya que los trabajadores consideran perjudicial para su vida laboral el hecho que el asbesto se considere un material cancerígeno y de alto riesgo. Por ello, ninguna otra empresa los contrataría al saber que poseen una posible enfermedad terminal que se manifiesta con el tiempo, lo cual los obliga a mantener su vínculo laboral con Eternit.

En uno de los testimonios que se recopiló durante el trabajo de campo, uno de los trabajadores enuncia que “para nosotros como trabajadores es imposible pensar en recurrir

a otra empresa, las otras empresas saben que venimos de allá y no nos van a contratar si saben que probablemente vengamos enfermos (Trabajador anónimo de Eternit, 2018)”.

Esta posición evidencia la razón por la cual muchos trabajadores a pesar de ser conscientes del perjuicio que genera el asbesto, prefieren seguir trabajando en las plantas productoras a razón de la imposibilidad de generar un contrato de trabajo en otra. De esta forma, manifiestan que las leyes que han ubicado al asbesto como un agente peligroso, los perjudican, dado que limitan sus oportunidades laborales.

3.2.7 Controversia frente al argumento en torno a la inexistencia de muertes por asbesto desde la implementación de la norma

Uno de los argumentos que utilizan las empresas para respaldar la efectividad de las normas técnicas consiste en la inexistencia de decesos una vez estas fueron implementadas. Para soportarlo, usualmente las empresas se remontan a las entidades de inspección y a las cifras oficiales sobre enfermedades laborales.

La afirmación sobre la inexistencia de decesos ha sido motivo de controversia, dado que los actores que se oponen a dicha estadística denotan que los fallecimientos existen y así mismo, que es casi imposible evaluar de forma oportuna las consecuencias del asbesto en la salud, dado que los síntomas pueden llegar a manifestarse 20 años después del contacto y en ocasiones no se cuenta con las herramientas para la detección real de éstos. Por ende, la temporalidad en las cuales fueron implementadas las normativas son deficientes para acertar en una posible causalidad.

Tabla 9-3 Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y argumentos en torno a la inexistencia o existencia de decesos por asbesto en consecuencia a la implementación de la normativa técnica

Argumento en favor de la narrativa hegemónica	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la narrativa hegemónica	Artefactos	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la contra-narrativa	Argumento en favor de la contranarrativa
---	--	------------	--	--

La implementación de normas técnicas ha evitado decesos en trabajadores del sector asbesto	Sector Empresarial involucrado en la cadena de producción de asbesto	Datos del Instituto nacional de cancerología	Analistas expertos Contraloría Activistas	A pesar de la implementación de la norma técnica siguen habiendo decesos a causa del asbesto en el sector laboral
--	--	--	---	---

Acorde a lo anterior, el argumento ha sido configurado principalmente por el sector empresarial, como puede denotarse en la siguiente citación

Eternit: Destaca como ETERNIT en sus procesos utiliza el asbesto crisotilo, en el nivel de concentración o límite permisible de 0.1/cc³., afirma que en Colombia no son conocidos los casos de personas que hayan enfermado por uso de productos que contengan exclusivamente fibra de crisotilo, por ello, el debate debe centrarse en los aspectos de seguridad y salud en el trabajo en las industrias que lo usan como materia prima y los efectos sobre los trabajadores. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 35)

Ascolfibras: Recuerda como los límites permisibles fueron fijados por las Resoluciones 2400 de 1979 y 07 de 2011, que tomó el parámetro de la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales, cuyo límite ocupacional es de =0.1 fibras/cc, lo cual, implica que no se conocen casos de personas enfermas por el uso de productos que contengan exclusivamente fibra de crisotilo, por tanto, no puede colegirse la violación de los derechos e intereses colectivos anunciados por el actor popular, máxime que fuera de los controles en la fuente hay elementos de seguridad personal y medidas de higiene que evitan cualquier riesgo a la salud humana, de ahí la ausencia de casos diagnosticados producto del uso del crisotilo. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 147)

A pesar de ello, distintos actores se han opuesto a dicho razonamiento, afirmando que la normativa técnica no es garante de la vida del sector productivo. Ante ello analistas como Guillermo Villamizar sostienen que “Las estadísticas registran del 2000 al 2004 un total de 571 muertes a causa de mesotelioma” (Villamizar & Camero Ramos, 2019, pág. 136). Guillermo toma dichos datos de dos instituciones: el Instituto Nacional de Cancerología y así mismo del Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME).

Por ende, desde la perspectiva de Villamizar la estadística evidencia que aún hay cifras de enfermedades relacionadas al asbesto, a pesar de la norma técnica. De allí, las industrias

han refutado este análisis afirmando que son casos aislados en donde no se aplicó la norma técnica, o por el contrario sus enfermedades derivan de periodos de tiempo anteriores a la aprobación de la norma. Este debate se ha matizado en el terreno de las indemnizaciones, ya que existen algunas demandas contra Eternit, bajo el argumento que efectivamente el contacto con el material y los modelos de la producción de la empresa generaron enfermedades irreparables en la salud de ciertos trabajadores³⁴.

A su vez actores como GreenPeace argumentan que el asbesto mantiene sus connotaciones nocivas tanto en los trabajadores como en la población general. Instituciones estatales han ratificado esto, como es el caso de la Contraloría, que en 2018 reconoció que los enfermos por enfermedades derivadas del asbesto, cada año equivalen a un promedio de 500 personas.

3.2.8 Controversia frente al componente institucional para un uso seguro del asbesto

La dinámica estatal frente al uso seguro del asbesto ha consolidado diferentes normas en el ámbito técnico, de consumo y finalmente en el laboral, siendo este último el que más posee mayor incidencia legal. En parte, este hecho se debe a las obligaciones adquiridas por el Estado al ratificar el convenio 162 de la OIT, en el cual se acervan distintos elementos para validar el uso seguro del asbesto. Uno de dichos elementos está consagrado en el artículo 4 de la ley 436, el cual afirma que “La autoridad competente deberá consultar a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas acerca de las medidas que habrán de adoptarse para dar efecto a las disposiciones del presente Convenio (ley 436 de 1998, 1998).”

La importancia de dicho artículo radica en el carácter participativo que la ley busca darle al manejo de las medidas regulatorias frente al uso del asbesto. Con ello, se pretende que los trabajadores estén presentes en cada decisión vinculante en el manejo del material. Para dar cumplimiento a dicho mandato, el Estado decretó la Resolución 935 de 2001 que luego fue modificada por la Resolución 1458 de 2008. Ambos actos administrativos fueron

³⁴ La demanda de casación EXP. 003 2015 00818 01, ejemplifica este hecho.

encaminados a la creación de la Comisión Nacional de Salud Ocupacional del Asbesto Crisotilo y otras Fibras.

Dicho instrumento tenía la finalidad de ser

el organismo operativo de las políticas y orientaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales, en relación con la explotación y el uso seguro del asbesto crisotilo y otras fibras utilizadas en los sectores de fibrocemento y fricción, con el fin de consolidar los programas de salud ocupacional, medidas preventivas y sistemas de vigilancia epidemiológica. (Resolución 1458 de 2008, 2008)

En este orden de ideas, la institución sería la máxima entidad en cuanto al manejo de políticas y regulaciones entorno al uso del asbesto. Así mismo, su naturaleza buscaba la integralidad de los actores involucrados en la cadena de producción del mineral, por ello la resolución afirma que esta institución debería estar integrada por

El Director General de Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social o su delegado. 2. El Director General de Salud Pública del Ministerio de la Protección Social o su delegado. 3. El Director de Desarrollo Sectorial Sostenible del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado. 4. El Director del Instituto Nacional de Cancerología o su delegado. 5. El Presidente de la Asociación Colombiana de Fibras – Ascolfibras, o su delegado. 6. Un (1) representante de cada una de las empresas del sector de Fibrocemento. 7. Un (1) delegado de los sindicatos o representante de los trabajadores, de cada una de las empresas de Fibrocemento. 8. Un (1) representante de cada una de las empresas del sector de Fricción. 9. Un (1) delegado de los sindicatos o representante de los trabajadores, de cada una de las empresas del sector de Fricción. 10. Un representante de la mina que extrae asbesto crisotilo en Colombia. 11. Tres (3) representantes de las Administradoras de Riesgos Profesionales, a las cuales se encuentren vinculadas las empresas que utilicen estas fibras. 12. Un (1) representante de las sociedades o asociaciones científicas relacionadas con neumología u oncología. 13. Un (1) representante de las sociedades o asociaciones científicas relacionadas con la salud ocupacional. (Resolución 1458 de 2008, 2008)

Bajo este precepto, se evidencia que la Comisión no sólo busca ser la máxima autoridad en las decisiones sobre crisolito, sino también el mayor grado de democratización en su toma de decisiones. Por ello, involucra al sector empresarial, estatal y laboral entre otros en su organización interna.

A pesar de ello, la Comisión ha sido objeto de diferentes controversias desde distintas interpretaciones. Entre ellas, las más destacadas se desarrollan en los siguientes ámbitos: el técnico, la posible parcialidad de la entidad y finalmente la real representación de los

trabajadores del asbesto en esta institución. Siendo así, diferentes organizaciones argumentan que la comisión no es imparcial en definir la ruta del manejo del asbesto, por el contrario obedece a la lógica corporativista.

Así mismo, analistas como Guillermo Villamizar han afirmado que la Comisión carece de técnicos especialistas, lo cual se evidencia en los pronunciamientos promulgados por la entidad, los cuales discrepan de un enfoque técnico real y por ello, acercándose a la defensa del uso seguro del asbesto. Ante ello, el presente capítulo tiene como finalidad desarrollar el debate que se entretene en el manejo de la comisión.

En este orden de ideas, acorde al orden metodológico del presente ensayo, la comunidad de sentido defensora de la narrativa hegemónica para este caso particular estarían conformada por tres actores: las empresas productoras, el Estado y así mismo el sector sindical, principalmente el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria de los Materiales de Construcción (SUTIMAC). Dicha comunidad de sentido afirma que la comisión es representativa del sector laboral y así mismo, ha ejercido un trabajo eficiente en la toma de decisiones en cuanto al manejo adecuado del sistema ocupacional en el marco del asbesto.

Siendo así, como lo evidencian varias declaraciones textuales del Ministerio del Trabajo, la comisión ha llevado a cabo campañas de concientización y elementos llamativos en cuanto a la incidencia de la institución en la protección de los trabajadores. Esto se puede evidenciar en la siguiente cita

En cuanto a salud ocupacional estas funciones están igualmente en cabeza del Ministerio de Trabajo según la Ley 1562 de 2012, que en su artículo 32 ordenó crear una comisión especial de inspectores de trabajo en materia de riesgos laborales y sistema Nacional de inspector del trabajo, que le compete el cumplimiento y observancia de las normas en materia de salud ocupacional y seguridad industrial, sin que sea competencia del Ministerio de Salud y Protección Social la defensa de los derechos de los trabajadores en un eventual cierre de la mina de asbesto. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 91)

Tabla 10-3: Cuadro metodológico distribución de los artefactos, comunidades de sentido y contranarrativas en torno a la narrativa que defienden del componente institucional para un uso seguro del asbesto

Argumento en favor de la narrativa hegemónica	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la narrativa hegemónica	Artefactos	Actores que conforman a la comunidad de sentido a favor de la contra-narrativa	Argumento en favor de la narrativa hegemónica
<p>La comisión es representativa en cuanto a la participación de los trabajadores en la cadena de producción del asbesto</p> <p>La comisión garantiza la efectiva vinculatoriedad de los sectores de la cadena de producción del asbesto en las decisiones que les concierne</p>	<p>Sector Empresarial involucrado en la cadena de producción de asbesto</p> <p>Sindicato SUTIMAC</p> <p>Sector Estatal</p>	<p>Resolución 935 de 2001</p> <p>Resolución 1458 de 2008</p>	<p>Analistas expertos</p> <p>Sindicato CTC y CUT</p> <p>Médico Darío Isaza</p>	<p>No existe una representación real de los trabajadores en la comisión</p> <p>La comisión no cuenta con especialistas para cumplir sus objetivos</p>

Con ello, el Ministerio considera suficiente la existencia de dicha comisión para salvaguardar los derechos y demás elementos que pueden verse vulnerados en el proceso de producción del asbesto.

Un aspecto que se resalta en cuanto a esta institución consistiría la posición que manifiesta el sindicato SUTIMAC. En varias de sus declaraciones consideran que dicha institución es representativa para los trabajadores del asbesto. Por el contrario, el sindicato exige que desde la comisión se formulen más normas técnicas, como las que fueron analizadas en los anteriores capítulos, para salvaguardar la integralidad de los trabajadores. Este elemento se evidencia en la siguiente declaración

Nuestra participación, tanto en la Comisión Nacional de Salud Ocupacional del Asbesto crisotilo y otras fibras, como en el grupo de expertos, ha sido de manera activa, y allí hemos

podido aportar y señalar nuestros puntos de vista, y nuestras opiniones al respecto, en los temas que tienen que ver con la elaboración de los reglamentos técnicos, exigiendo siempre que debe guardar concordancia, tanto con los convenios internacionales y las recomendaciones que sobre salud ocupacional y prevención ha señalado la Organización Internacional del trabajo, OIT y de igual manera, exigiendo el cumplimiento de los Convenios adoptados por el estado colombiano y de los estudios y las investigaciones que ha realizado la academia científica Colombiana, así como, entidades como la NIOSH y la IARC (Mendez, 2015)

Con ello, se evidencia que el sindicato valora de manera positiva su participación en la comisión, así mismo, evalúa la necesidad que desde este órgano se siga legislando en favor de normas técnicas que resguarden a los trabajadores. Por ende, su participación en la controversia sobre el asbesto, se situaría en la comunidad de sentido a favor del uso seguro del asbesto, ya que considera que los elementos institucionales, en este caso concreto, son elementos que efectivamente resguardan y democratizan el uso del asbesto.

Contrastando este elemento, la comunidad de sentido en contra de este marco argumentativo ha sugerido varios hechos para oponerse a este artefacto de política pública. Sindicatos como la Confederación de Trabajadores de Colombia (de ahora en adelante CTC) o la Central Unitaria de Trabajadores (de ahora en adelante CUT) se han manifestado desde una posición radicalmente opuesta al SUTIMAC, principalmente porque ellos consideran que no hay forma de uso seguro del asbesto, pues este siempre generará un detrimento en la vida del trabajador.

Ahora, en cuanto a la comisión, la CTC considera que esta institución no es representativa del conjunto de trabajadores y así mismo, sus decisiones no han sido acertadas en cuanto a las políticas para el manejo del asbesto. Dicho elemento se evidencia en la siguiente citación

El SUTIMAC considera que la representatividad de las organizaciones más representativas interesadas está asegurada por medio de la representación del SUTIMAC en la Comisión Nacional de Salud Ocupacional del Asbesto Crisotilo y otras fibras (en adelante «Comisión Nacional del Asbesto Crisotilo»). La CUT y la CTC desde hace varios años manifiestan que no hay consulta con las organizaciones más representativas y reclama una política dirigida a la sustitución/prohibición del asbesto (Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2017, Publicación: 107ª reunión CIT (2018), 2017)

Es evidente que para la CTC y CUT no hay una representatividad en este órgano ya que considera que no ejerce un verdadero rol de consulta, cómo debería hacerlo acorde a las obligaciones del marco internacional ratificado en Colombia. Por el contrario, se ajusta a aquellas que legitiman el uso del asbesto en el país.

Ahora bien, Villamizar agrega un componente en el orden argumentativo en contra del supuesto hegemónico. Este consiste en la falta de especialistas en la organización. Así el analista afirma

Dos objetivos que se definieron en esta comisión, tales como adelantar un diagnóstico actualizado de Salud y Trabajo del sector Asbesto. Y un programa de capacitación en la lectura de radiografías bajo el estándar de la OIT (3), nunca se han cumplido. (...) A la fecha no se cuenta en Colombia con un grupo de especialistas en el diagnóstico de las enfermedades relacionadas con el asbesto. Tanto para las enfermedades benignas como para el cáncer. (Villamizar, 2012, pág. 22)

Con ello se evidencia, que muchos de los objetivos que persigue la comisión quedan en entredicho a razón de no tener especialistas capacitados para designar metas reales y de mayor incidencia.

En síntesis, se evidencia que existe una comunidad de sentido que cuestiona el argumento hegemónico frente a la validez de Comisión Nacional de Salud Ocupacional del Asbesto Crisotilo y otras Fibras, en razón a su representatividad para la comunidad de trabajadores y así mismo, su capacidad en materia de idoneidad para perseguir los objetivos señalados en su razón de ser.

3.2.9 Formación del problema desde las perspectivas municipales, caso Sibaté

Un importante hecho de análisis de la configuración de la problemática en torno al asbesto consiste en las percepciones que se manifiestan en los territorios afectados por el material. Para el caso colombiano, se pueden rastrear diferentes territorios que han tenido presencia del material por diferentes motivos. El más común es la cercanía a las minas de explotación de asbesto, como lo es el caso del municipio de Campamento en el departamento de Antioquia. Otros casos devienen de otro tipo de dinámicas, como lo puede ser la presencia de una industria productora de asbesto. Ambos territorios pueden recrear una relación económica con la empresa o la minera, dado que estas ofrecen trabajo para la población y así mismo, ofrecen recursos para el territorio.

En principio, se pensaría que el grado de afectación a la población se desarrolla más que todo en un ambiente laboral. No obstante, diferentes estudios han evidenciado otros niveles de afectación, por ejemplo, el caso de la explotación minera conlleva a un esparcimiento del asbesto por todo el territorio, involucrando población que no necesariamente es trabajadora de la mina

Otro ejemplo radica en los territorios donde existen empresas productoras de material a base de asbesto, como es el caso de Eternit en el municipio de Sibaté. Los estudios y testimonios han evidenciado otras formas de afectación en consecuencia directa o indirecta a la laboral. Por ejemplo, distintos testimonios especifican que los trabajadores solían llegar con fibras de asbesto en su traje a las casas, y al tener contacto con la familia transmitían el riesgo a su familia. Otro ejemplo ha consistido en el mal manejo que se ha hecho de los residuos de asbesto por parte de las industrias, dado que éstos pueden ser una fuente de riesgo para poblaciones cercanas como lo datan algunos de los testimonios recopilados en esta y otras investigaciones³⁵.

En este orden de ideas, el presente capítulo expondrá las narrativas que se desarrollan en el ámbito local, a partir de una serie de entrevistas, testimonios y actividades desarrolladas en el municipio de Sibaté, territorio que resguarda a la empresa Eternit y así mismo ha tenido una de las mayores incidencias en cuanto a enfermedades derivadas del asbesto.

- 3.2.9.1 ¿Por qué analizar las narrativas y contranarrativas frente al uso del asbesto en el municipio de Sibaté?

Existen dos razones que hacen de Sibaté un territorio de alto interés para los estudios sobre asbesto. La primera de ellas, apunta a los análisis ambientales que se han adelantado en el territorio, como lo es el caso de la investigación realizada por el profesor Juan Pablo Ramos de la Universidad de los Andes. En ella evidenció que el territorio estaba básicamente sobre escombros de asbesto, dado que diferentes zonas del embalse de El Muña se rellenaron con materiales que contenían residuos del mineral.

A pesar de ello, en materia este es uno solo de los elementos que vinculan a Sibaté en cuanto a la problemática del asbesto. Cabe resaltar la generación de empleo que ha

³⁵ La acción popular previamente mencionada recopiló varios testimonios del barrio Pablo Neruda frente al manejo de residuos de asbesto y generación de enfermedades

otorgado Eternit en el territorio, dado que gran parte de sus habitantes pertenecen a la planta laboral de la empresa. A su vez, varios barrios fueron construidos por la empresa con material de asbesto y también varias ocupaciones de hecho (territorios auto-construidos), se han desarrollado por donaciones de materiales otorgados por la misma empresa. Todo esto lleva a concluir, que el municipio tiene razones ambientales para verse afectado por el asbesto.

Otro elemento que vincularía al territorio en la presente investigación se consolida a través de algunos de los imaginarios a modo de narrativas que han derivado sobre el municipio. Varios de los activistas y así mismo grupos de presión que se han opuesto a la tesis del uso seguro del asbesto, han considerado que en Sibaté hay imaginarios consolidados en defensa de la industria y a favor del uso del material. Esto se debe en su mayor parte a escenarios de debate, donde se han confrontado ambas comunidades de sentido, como lo son los debates legislativos que han tenido los proyectos de ley para la prohibición del asbesto. En ellos, sindicatos y comunidad se han manifestado en favor del asbesto desde la perspectiva de la generación de empleo.

A partir de lo anterior, la investigación desarrolló trabajo de campo en distintos sectores del municipio que consideraba de alto interés para aterrizar la metodología propuesta, en cuanto a artefactos y narrativas de política pública y así, poder generar un análisis más integral de lo que deviene en torno a las controversias sobre el manejo del asbesto.

- 3.2.9.2 Análisis de las narrativas frente al problema del asbesto en el barrio Pablo Neruda de Sibaté

El primer acercamiento que se realizó al municipio de Sibaté se desarrolló en el barrio Pablo Neruda, el cual colinda con la empresa Eternit. Este barrio tiene un significado importante para el desarrollo de la problemática sobre el uso del asbesto, no sólo por colindar con la empresa que lo manufactura, sino porque allí nació Ana Cecilia Niño y a su vez en varias de sus declaraciones confirmaba que adquirió su enfermedad de niña en dicho barrio, al reconocer que jugaba con residuos de asbesto en lugares como el polideportivo. Tanto es así, que uno de los mandatos de la acción popular del juzgado 39

ordena atención primordial al barrio frente al caso del asbesto, como lo denota la siguiente cita

El Ministerio de Salud y Protección Social visitará los barrios el Altico y San Luis de Soacha y Pablo Neruda de Sibaté con el fin de establecer, si las construcciones y/o viviendas de esos barrios conservan material de asbesto en pisos o paredes actualmente, o existen zonas aledañas que tengan vertimientos de material de retal con asbesto. También comunicará a la Alcaldía Municipal respectiva para que se realice el procedimiento de retiro de ese material y su disposición final de manera técnica, en las máximas condiciones de seguridad para los trabajadores y residentes. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 639)

Complementando lo anterior, la historia de dicho barrio es amplia y se destaca por los procesos comunitarios que ha vivido desde sus inicios hasta la actualidad, en donde la unión y la perseverancia han sido elementales para la construcción tanto física como social del territorio. Así mismo, ha estado influenciado fuertemente por la política, ya que fue construido y dirigido por la izquierda bajo el principio de brindarles un techo a los trabajadores asociados al Partido Comunista. En la actualidad el barrio se enfrenta a diferentes problemáticas tanto externas como internas. Una de ellas está relacionada con el asbesto, debido a que gran parte de la infraestructura del territorio está construida a base de este material. Al mismo tiempo, la región sufre un problema de sostenibilidad ambiental a raíz de la represa del Embalse del Muña, cuya contaminación se debe a la producción de energía hidroeléctrica.

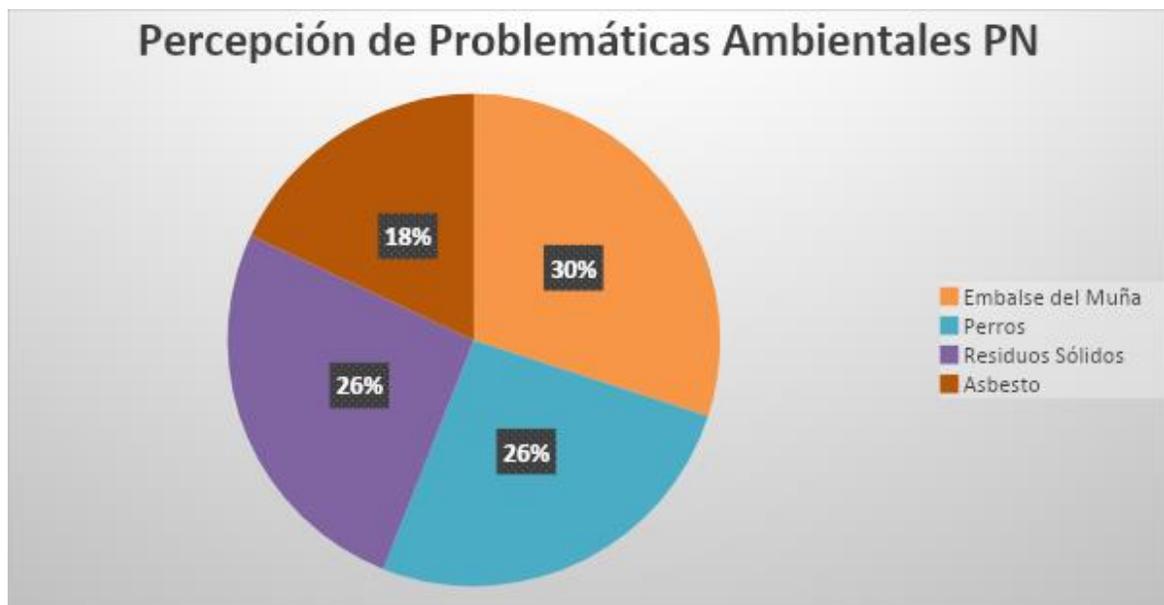
Con esta introducción, las actividades que se desarrollaron en el barrio con la finalidad de recopilar perspectivas frente a la problemática del asbesto, se llevaron a cabo con la siguiente metodología. Primero se realizó un grupo focal con aquellos actores que son considerados líderes de la comunidad. Siendo así, el espacio contó con la participación de líderes de la iglesia cristiana del barrio, junta de acción comunal que agrupa líderes ambientalistas, concejales del municipio entre otros, jóvenes incluyendo a miembros del colectivo Gazqua.

La metodología utilizada, trató de plasmar el análisis propuesto por Emery Roe en dónde se le preguntó a cada integrante por lo que consideraba que era la principal problemática ambiental en materia de política pública, su causalidad y a su vez quien era el responsable del problema. Así mismo, se le dio a cada participante el total de 5 papeles para que los distribuyeran en 4 problemáticas ambientales.

Estas problemáticas se distribuyeron en las siguientes categorías: contaminación del embalse del Muña, sobrepoblación canina, el mal manejo de basuras y finalmente el asbesto. Siendo así, la metodología invitaba a que cada asistente repartiera los papeles en el orden de importancia que consideraba cada problemática. Así mismo, se les indicó que escribieran en la parte de atrás de cada papel, las razones por las cuales consideraban que dicho elemento era un problema.

A continuación, se exhibe la gráfica que arroja los resultados de la actividad:

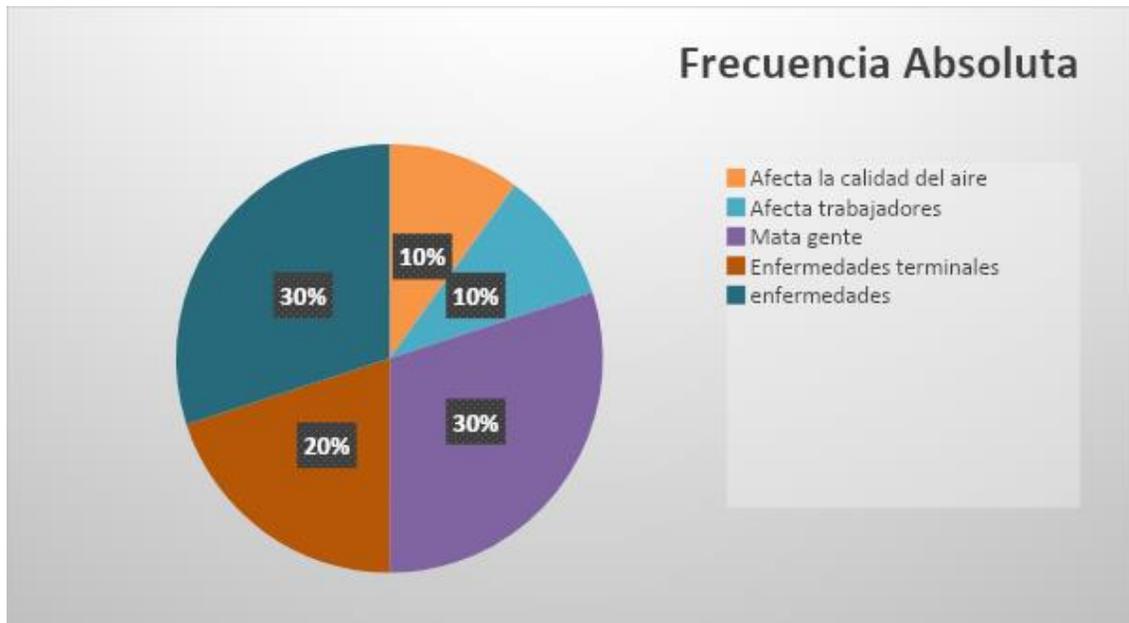
Gráfico 5-3 Percepción de las problemáticas ambientales del barrio Pablo Neruda (Líderes de la comunidad)



Los resultados de la caracterización demostraron que la prioridad de los líderes no era el tema del asbesto sino otras problemáticas ambientales como la contaminación del Embalse del Muña, la sobrepoblación canina y los inconvenientes del manejo de basuras. Según los porcentajes se ve que el asbesto es el problema que se le da un menor interés y la sobrepoblación canina por el contrario es de mayor interés para la comunidad. Pueden existir varias hipótesis frente a este resultado, las cuales se presentarán como conclusión del análisis.

Continuando con el ejercicio, al preguntarles a los líderes frente a las razones por la cual consideraban cada elemento como un problema se pudieron recopilar diferentes percepciones en cuanto al asbesto como lo evidencia la siguiente gráfica

Gráfico 6-3: Razones por las cuales los líderes del barrio Pablo Neruda considera el asbesto un problema



En el anterior gráfico, se observan las cinco repercusiones identificadas por los participantes de la caracterización en cuanto a la incidencia del asbesto en la salud. Con ello puede afirmarse que el bajo grado de importancia que se le otorga a la presencia del asbesto en el territorio se deba a un desconocimiento de las implicaciones en la salud y el medio ambiente del mineral. Como se observa las 5 relaciones de causalidad expuestas en la gráfica demuestran con certitud el nivel de conciencia que existe entre los líderes frente a la nocividad del asbesto.

Ahora bien, esta metodología se complementó realizando una charla sobre los resultados de las votaciones, en donde se hicieron varias preguntas sobre el asbesto como un problema para la comunidad. Se pudo percibir que existían visiones conjuntas del problema por los representantes de cada sector.

Tabla 11-3: Distribución de algunas de las narrativas del Pablo Neruda por parte de los líderes de la comunidad en cuanto al asbesto

Comunidad de sentido	Actores	Percepción del problema
Junta de Acción Comunal	Concejal y miembros	“el problema del asbesto se debe a los desechos que dejaron en una época, que el viento trajo hasta acá y hasta ahora se ven los resultados”
Jóvenes líderes	Jóvenes entre los 15 y 21 años	“El asbesto mata y es algo que está en todas partes”
Líderes ambientales de base	Fundación Gazqua	“Es una más de las problemáticas ambientales del sector, el problema es que la comunidad depende del asbesto, Eternit hace grandes donaciones”

Una de las percepciones que tuvo mayor presencia entre el conjunto de líderes y que puede explicar las razones por las cuales no se le otorga un alto grado de importancia al asbesto, consiste en la noción que se tiene del problema, como algo del pasado. Evidentemente, los escombros que pudo haber dejado Eternit pueden ser un factor de riesgo frente al desenvolvimiento del problema, no obstante la presencia del asbesto sigue estando en el municipio.

Pueden existir dos factores que acompañan esta percepción del problema por parte de los líderes comunales. El primero, consiste en que las alteraciones en el cuerpo se ven con mucha tardanza después de tener contacto con el material, ello explicaría las razones por las cuales se interpreta el problema como algo del pasado, dado que hasta la actualidad es que se hacen visibles las afectaciones que tiene la población por contactos pasados. El otro elemento, consiste en las propiedades del asbesto en cuanto a la imposibilidad de ser percibido por el ojo humano, lo que lo hace un riesgo invisible en comparación a otros, como la contaminación del embalse o la sobrepoblación canina.

A su vez, resulta interesante la posición de los jóvenes y del colectivo Gazqua el cual en la actualidad ha tenido un papel fundamental en la lucha contra el asbesto en el territorio.

Este grupo determina que el asbesto es una problemática de difícil tratamiento en el municipio por la relación económica entre la fábrica y la política central.

En este sentido, los grupos juveniles y activistas del territorio sostienen una percepción cercana a la contranarrativa sobre la prohibición del asbesto. Esto resulta un elemento importante, dado que este pensamiento crítico en cuanto al asbesto logró consolidar una alianza entre lo local y el activismo nacional durante el 2018 y 2019.. Aun así, para este escenario es evidente que el grueso poblacional tiene una percepción del problema más avocada a la narrativa hegemónica.

Siguiendo con este orden metodológico, un segundo recuadro en el cual se buscó recopilar perspectivas frente al uso del asbesto se desarrolló en un espacio organizado por la alcaldía de Sibaté denominado Minga por la Cultura³⁶. En él se facilitó una sección para desarrollar la actividad, que en este caso no estaría determinada por grupos focales, sino que estaría abierto a toda la comunidad del barrio en general. Allí se hizo el mismo ejercicio de los grupos focales donde se les propuso a la comunidad que distribuyera el grado de importancia frente a las problemáticas ambientales seleccionadas. Así mismo, se les indicó que señalaran las razones por las cuales consideran esta una problemática. Los resultados se distribuyen de la siguiente forma

³⁶ El portal Periodismo Público reconoce este evento en la nota periodística del 8 de agosto del 2018 a partir del titular Minga cultural en el barrio Pablo Neruda de Sibaté

Gráfico 7 -3: Percepción de problemáticas ambientales de la comunidad del barrio Pablo Neruda, ejercicio abierto a la comunidad



Como se puede observar, la percepción de la comunidad es similar a los resultados obtenidos en la caracterización hecha a los líderes, ya que el asbesto sigue estando en el último puesto. Así mismo, se evidencia que para la comunidad la principal problemática ambiental consiste en la sobrepoblación canina. Al dar las razones por las cuales consideran el asbesto una problemática la comunidad optó por los siguientes argumentos.

Gráfico 8-3: Narrativas frente al asbesto como un problema de política pública

Estos resultados demuestran que la comunidad también conoce los peligros del asbesto en su barrio, donde sobresale el efecto mortal ocasionado por la exposición al mineral. En este sentido, nuevamente se observa que el bajo grado de importancia que se le otorga al asbesto como problema ambiental no está ligado a un vacío en cuanto al conocimiento de las implicaciones en salubridad.

Al preguntarles a los participantes frente a la percepción sobre el asbesto, nuevamente surge el imaginario del asbesto como un problema del pasado, atribuido al mal manejo de los residuos por parte de las empresas. Este hecho lleva finalmente a concluir que para el año 2018 cuando se desarrollaron estas entrevistas el imaginario y las percepciones colectivas soportan la narrativa hegemónica. Esto se debe a que la postura de evaluar el uso del asbesto como un problema pasado y no presente, indica que su utilización en tiempos coetáneos es la debida y no genera un problema de salubridad en el territorio, por lo cual no es susceptible de ser prohibido.

- 3.2.9.3 Exposición de las percepciones en otras territorialidades del municipio de Sibaté

Posterior al trabajo realizado en el Pablo Neruda, se decidió realizar ejercicios similares en otras territorialidades de Sibaté. Estas encuestas fueron realizadas por miembros de la Fundación Decide, con la finalidad de tratar temas ambientales, cabe mencionar que quien

desarrolla el presente trabajo de investigación hace parte de la dirección de dicha organización.

La metodología en este caso se hizo a través de encuestas en la que se le indicó a la gente que señalara cual consideraban la principal problemática en materia ambiental. En este caso, se reemplazó la problemática del manejo de residuos sólidos (dado que era un problema particular del barrio Pablo Neruda), por la explotación minera que se estaba realizando en Sibaté, puntualmente en la vereda del Peñón.

La clasificación de los resultados se expondrá acorde a cada territorialidad en dónde se realizaron las encuestas. En total se hicieron 100 encuestas tratando que para cada territorio el número de encuestados fuera el mismo.

Cabe resaltar que estas encuestas se realizaron a inicios del 2019 cuando el debate de la prohibición del asbesto estaba en su punto más álgido y así mismo, en el momento que hubo mayores iniciativas por parte de los colectivos locales para promover esta prohibición.

Gráfico 9 – 3: Grado de importancia del Barrio San Jorge del municipio de Sibaté



Gráfico 10 -3: Barrio Reserva 12 del Municipio de Sibaté**Gráfico 11 -3** Barrio el progreso del Municipio de Sibaté

Estas gráficas evidencian una percepción de problemáticas completamente distinta a las arrojadas en las dos primeras caracterizaciones, ya que el asbesto es un problema prioritario para las comunidades de dichos barrios de Sibaté. Cabe reconocer que el barrio El Progreso fue el más afectado por el mineral, dado que este se construyó con material de asbesto donado por las empresas del territorio.

Con los anteriores resultados se puede tomar como conclusión que existe una diferenciación en cuanto al criterio de importancia otorgado al uso del asbesto entre otros barrios de Sibaté y el barrio Pablo Neruda. Este hecho tendría varios componentes de análisis, partiendo del punto que el activismo de Ana Cecilia Niño, que generó un impacto nacional, no fue del todo interiorizado por el barrio en el que creció a pesar que en sus declaraciones manifestaba que su enfermedad la pudo contraer por su interacción en dicho territorio.

4. Análisis de las vías y actuaciones de la comunidad de sentido en contra del uso del asbesto para convertir la contranarrativa en hegemónica

En el presente capítulo se expondrán algunas de las vías en el campo judicial, legislativo y ciudadano para convertir la contranarrativa en narrativa hegemónica. Así mismo, se evaluarán sus resultados y analizarán los marcos normativos que han surgido de dicha trayectoria. Cabe recordar que para Emery Roe esta transición ocurre cuando las entidades del Estado acogen una narrativa como núcleo de sus actuaciones en política pública. Por lo cual, frente a esta problemática, la contranarrativa se transforma en narrativa una vez las entidades del Estado aceptan la prohibición del asbesto como categoría oficial para la formulación de políticas.

4.1 Acciones en el ámbito judicial; perspectiva desde el derecho a la salud y el ambiente sano

La comunidad de sentido en contra del uso del asbesto -quienes representan la contranarrativa- ha manifestado su inconformidad con la narrativa hegemónica y sus diferentes matices argumentativos que legitiman la premisa del uso del asbesto en condiciones de seguridad. Acorde a esta percepción, algunos actores de esta comunidad de sentido han emprendido acciones con miras a la supresión de la narrativa hegemónica por una que prohíba la utilización y comercialización de todos los tipos de asbesto. Estos actores se han basado en la lógica jurídica y la vía judicial para tratar de materializar su interpretación sobre la prohibición del uso del asbesto en Colombia.

4.1.1 Desconfianza en las instituciones nacionales e iniciativa de acudir a una corte internacional

Unos de los elementos que marca las vías jurídicas como canales de acción para el cambio de la narrativa hegemónica, fue la iniciativa liderada por Camilo Araque en conjunto con Daniel Pineda y Ana Cecilia Niño en materia de litigio supranacional. Dicho accionar se estructuró a partir de la percepción que los actores tenían sobre las instituciones nacionales, dado que consideraban que existía un operar ineficiente en la voluntad en prohibir el asbesto.

Ante ello, surge lo que podría ser un último camino para lograr la incidencia jurídica real en la prohibición del asbesto, este consistiría en realizar una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra el Estado colombiano, por permitir el uso del asbesto suprimiendo garantías constitucionales como el derecho a la vida y al ambiente sano.

A partir de este escenario, el abogado y activista judicial Camilo Araque decide acompañar la demanda en cabeza de Ana Cecilia Niño en la CIDH con la pretensión que se prohibiera el uso del asbesto en el país y se realice un censo de las víctimas y enfermos por asbesto en Colombia.

Este elemento generó un impacto en la opinión pública como lo evidencia la revista Semana que en el encabezado de la publicación realizada el día 6 de diciembre del 2016 enuncia “La mujer que demandó a la Nación por no prohibir el asbesto” y así otros medios destacaron la acción de jurídica entablada por el equipo de activistas, dando un imaginario de la impotencia legal por parte de las instituciones nacionales de impedir la producción de un material abiertamente perjudicial para la salud tanto de trabajadores como de consumidores.

A pesar de este intento por acelerar la prohibición del asbesto en Colombia, dicha acción no fue atendida de forma oportuna por el órgano interamericano. A partir de ello, en distintos foros y espacios referentes a la problemática Camilo Araque y otros abogados

cercanos, insistían en la necesidad que se diera tratamiento legal de este caso, ya que suponía un elemento crucial para las garantías en salud de los colombianos³⁷.

Finalmente, este camino no prosperó, dado que la acción no fue tomada por la Corte. Aun así, es evidente la presión mediática que ejerció ya que introdujo un nuevo aspecto retórico complementario a la contranarrativa de la prohibición del asbesto, que consistía en la inoperancia de las instituciones colombianas en garantizar la prohibición de este material y por ello, la necesidad de recurrir a órganos supranacionales que fuesen más diligentes e imparciales en el cumplimiento del mandato constitucional.

4.1.2 Acciones legales y el argumento de la inconstitucionalidad del uso del asbesto en Colombia

Tomando el argumento analizado en la primera sección del capítulo 3.2, el cual afirma que el uso del asbesto es inconstitucional, el actor perteneciente a la comunidad de sentido en contra de la narrativa sobre el uso del mineral en condiciones de seguridad Camilo Araque, interpuso demanda de inconstitucionalidad de la Ley 436 en el año 2017, afirmando que esta no se ajusta al marco constitucional al permitir la comercialización de un elemento dañino para la salud de los ciudadanos e irruptor de derechos tales como la vida, el medio ambiente entre otros.

La acción por sí misma lleva intrínseco un debate jurídico cargado de categorías y elementos de análisis. Esto se debe, a que las leyes que regulan el uso del asbesto en Colombia ya habían sido sometidas a un control de constitucionalidad a través de la figura del Control previo automático e integral de constitucionalidad. Este hecho jurídico impide una revisión posterior de constitucionalidad de la ley, dado que se encierra en la categoría de cosa juzgada.

Ante ello, el abogado interpreta que frente al debate existe una figura denominada la inconstitucionalidad sobreviniente, como lo expresa la acción legal llevada a cabo por el actor

³⁷ El foro promovido por la Universidad del Rosario titulado “Asbesto un Peligro Silencioso” y así mismo la exposición fotográfica realizada por la alcaldía municipal de Sibaté denominada Eternos son espacios que dan suficiencia empírica de esta afirmación.

En este orden de ideas, señaló que la jurisprudencia constitucional ha permitido acudir de manera excepcional a la figura de la inconstitucionalidad sobreviviente en el caso de los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, cuando se trata de hipótesis de inconstitucionalidad que surjan con posterioridad al control previo que lleve a cabo esta corporación, lo cual solamente puede presentarse en dos hipótesis, a saber: (i) cuando se advierta la existencia de vicios de procedimiento respecto de los trámites subsiguientes al momento en que se surtió el control de constitucionalidad, o, (ii) cuando se produzcan cambios en las disposiciones de la Constitución Política o en las normas que integran el bloque de constitucionalidad, con posterioridad al juicio adelantado por la Corte, lo cual supone la modificación del patrón de comparación a partir del cual se realizó el cotejo que culminó en una sentencia de constitucionalidad. Situaciones en las cuales no se podría hablar de una cosa juzgada constitucional per se, pues en el primer caso sería una irregularidad posterior al control, mientras que en el segundo se estaría ante un parámetro de comparación nuevo y diferente que permitiría llevar a cabo un nuevo control. (Auto 515 de 2017, 2017)

Bajo este precepto, el activista señala que la figura encaja en las causales propuestas en la citación. Esto se debe a que de 1998 al 2017 ha habido cambios constitucionales que soportan su argumento. Entre ellos señala, la creación de nuevos preceptos jurídicos acogidos por el bloque de constitucionalidad como lo es el principio de precaución el cual fue incorporado por medio de la por la sentencia C – 293 de 2002. Así mismo, nuevos tratados internacionales como el de Rotterdam, suscrito en 2005. Otro elemento que expone el jurista consiste en el ámbito cognitivo de la Corte Constitucional de 1998, dado que para esa fecha no se tenía la suficiente certeza sobre los perjuicios del asbesto en la salud. Desde el análisis de Camilo, estos elementos indicaban que efectivamente podría aplicar la inconstitucionalidad sobreviviente.

No obstante, el magistrado encargado de la verificación de este caso, manifiesta la no acepta el argumento de Camilo Araque, dado que a su juicio la herramienta no encaja con la acción de inconstitucionalidad. Por ello finalmente rechaza la demanda y a su vez el recurso de súplica que fue interpuesto. De esta forma, a partir de la siguiente cita, se exponen las razones en el marco de la interpretación jurídica que el magistrado contempla para no admitir de esta acción.

En ese sentido, es claro que el rechazo de la demanda se encuentra justificado, toda vez que los accionantes: (i) advierten que son conscientes de que en el asunto controvertido ya ha existido un pronunciamiento de esta corporación, por lo que se está ante una cosa juzgada constitucional; (ii) en la misma línea, tampoco se acredita que se esté en presencia de una de las dos causales jurisprudenciales que excepcionalmente admitirían un nuevo pronunciamiento de fondo en el asunto; (iii) no acreditó a partir de argumentos de inconstitucionalidad que los

artículos 1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 22 y 25 de la Ley 436 de 1998 vulneren los derechos contenidos en los artículos 1, 2, 8, 11, 49, 79, 80, 95 y 366 constitucionales, entre ellos a la vida, a la salud, a la integridad personal y al medio ambiente sano, pues los argumentos se basaron en razones de conveniencia que no despiertan una duda razonable sobre posible inconstitucionalidad sobreviniente de la norma; (iv) se limitaron a señalar que estudios científicos posteriores a 1998, año en que la Corte declaró la exequibilidad de las normas que fueron demandadas por los accionantes, demuestran que el asbesto es altamente nocivo para la salud y, (v) se dedican a lamentar que, a su juicio, los parámetros de esta Corte para la admisión de demandas de inconstitucionalidad sean demasiado estrictos “a diferencia de la primera generación de la magistratura constitucional (Auto 515 de 2017, 2017)

En este orden de ideas, como lo plantea la anterior cita, se evidencia 5 causales que desde la lógica del magistrado serían elementos que impiden la acción que plantea Camilo Araque. Entre ellos, se entrevé que para la Corte el argumento del cambio psicológico o cognitivo a razón de los detalles en estudios de asbesto no es argumento suficiente para darle procedibilidad. Por ende, para la corporación en este caso específico sigue aplicando la cosa juzgada.

4.1.3 La acción popular como mecanismo judicial para la prohibición del asbesto

Esta acción fue interpuesta en el año 2005 pero sólo hasta 2019 se fallaría a favor de la sustitución del asbesto. Se puede evidenciar que la sentencia zanja gran parte del debate relacionado con el uso del asbesto, sobre todo en materia laboral y ocupacional. Siendo así, el presente capítulo recopila parte de este debate para evidenciar cómo el juez que toma el caso, se inclina más por los argumentos sustentados por la contranarrativa en las diferentes controversias expuestas en el capítulo 3.

El primer hecho a resaltar es que el juez se inclina por el argumento de la contranarrativa que indica que no se está interpretando bien la norma sobre el uso del asbesto en Colombia, principalmente la ley 436 de 1998. A partir de lo anterior, el análisis que realizará el presente actor, se basa en el principio de progresividad, elemento jurídico que es razonado por la providencia de la siguiente manera

En conclusión podemos definir el concepto de progresividad como el reconocimiento pleno y efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, para el que se requiere de un periodo de tiempo que debe ser razonable, sin que ello implique la desatención por parte del Estado de la garantía de los mismos, en ese sentido debe existir armonía para que se cumpla con el mandato de protección y una actividad por parte del Estado que evidencie que está adelantando progresivamente las medidas económicas, presupuestales, sociales

o de políticas públicas para implementar los mecanismos de garantía real de los DESC. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 402)

Desde esta perspectiva, para el juez es claro que la ley se situaba en una temporalidad definida, con miras a una futura sustitución del asbesto, aludiendo de forma clara al principio de progresividad como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Esto lo expone en la siguiente citación

Así entonces, la política del uso de asbesto seguro se torna en insuficiente para asegurar los derechos colectivos de salud pública y medio ambiente sano entre otros derechos colectivos. Cuál era el deber exigible a los Ministerios de Salud y Protección, impulsar la política de sustitución del asbesto, por cuanto el convenio OIT 162 lo autoriza y el principio de progresividad de los DESC es tutelar para salvaguardar estos derechos entre ellos los colectivos. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 611)

Otro de los elementos que la providencia analizará con especial cuidado es la garantía real de la norma técnica para salvaguardar a los trabajadores. Así, retoma varios de los estudios realizados en materia de la efectividad de la norma, entre ellos le otorga una atención prioritaria al Plan Nacional para la Prevención contra la silicosis, neumoconiosis de los mineros del carbón y asbestosis.

De este documento la providencia concluye que acorde a los resultados empíricos que refleja dicho estudio, la norma técnica resulta insuficiente en cuanto a la prevención del asbesto, entre otros elementos porque los TLV están diseñados exclusivamente para enfermedades puntuales como la asbestosis y no el conjunto de enfermedades que produce el uso del asbesto. De ello, el actor realiza un análisis probabilístico en el cual evalúa una cifra TLV de exposición de fibras por tiempo (la cual se expuso en la anterior sección) inferior a la permitida por la ley y evalúa el riesgo de verse afectado por esta exposición, de lo cual se obtiene un resultado matemático.

Aceptado así, y con base en una media geométrica de exposición en Colombia de 0,077 f/cm³ se tendría que el riesgo relativo para morir por asbestosis sería de 14,76, con un valor de dicho riesgo que estaría entre 1,62 (para la mínima exposición registrada -0.005 f/cm³-), y 34 767,15 (para la máxima exposición registrada, 34,58 f/cm³) (...) (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 489)

Para la providencia el riesgo calculado sigue siendo muy alto y bien está dado exclusivamente para la asbestosis, se desconoce el riesgo para las demás enfermedades derivadas del asbesto.

Siendo así, para la interpretación del juez, este umbral sigue siendo muy alto en consideración con la garantía al derecho a la vida. Por ende, este análisis basado en el artefacto de política pública denominado Plan Nacional para la Prevención contra la silicosis, neumoconiosis de los mineros del carbón y asbestosis, indica que los TLV no son garantía de un umbral seguro para la integralidad de los trabajadores. Con este elemento, el actor nuevamente acoge uno de los argumentos de la contranarrativa, puntualmente el que refuta la garantía de seguridad de los valores límite de riesgo en ambientes ocupacionales

Un elemento conexo a lo anterior se desarrolla en torno al argumento que afirma que con la norma técnica se han dejado de presentar decesos por asbesto. Un análisis similar al que hizo Guillermo Villamizar en la anterior sección, es retomado por la providencia, refutando así el supuesto de la inexistencia de decesos. De esta forma, se analizan los datos recopilados a través de bases de datos como es el caso de SISPRO. De esta forma la providencia concluye que los fallecimientos “en el periodo de 9 años fueron 787 personas, aspecto que demanda revisar el valor real de los costos de atención en salud de estos pacientes, para establecer si hay un traslado excesivo en materia de esfuerzo fiscal y presupuestal (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 498)”.

De manera complementaria a este análisis, la providencia introduce un criterio presupuestal frente a las cargas fiscales del Estado y el uso del asbesto. Este hecho resultaría de gran valor para el tránsito de la contranarrativa a narrativa hegemónica.

Es decir, si con las cotizaciones que pagan los empleadores al sistema de seguridad social por su empleadores, este cubre de forma importante los costos de atención o si por el contrario es discreto su aporte que exige reajustarlo, para no cargar en exceso los recursos estatales, teniendo como beneficiario al industrial, pues, con un aparente bajo esfuerzo pecuniario, cubrir los riesgos de una actividad fabril con una materia comprobadamente carcinogénica, Pero aun así obtiene una utilidad claro está de una actividad lícita, pero que podría comprometer la adecuada selección de recursos públicos y presionar el presupuesto general, trasladando una carga a excesiva a la comunidad en general. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 498)

Otro argumento que rebate la providencia es el tema de la sustitución del asbesto por materiales eficientes y menos dañosos. Para ello, retoma los estudios de la OMS que fueron citados en la anterior sección. Así mismo, señala que las empresas productoras de asbesto como Eternit ya utilizan el PVC como sustituto del asbesto, lo cual entraría en

contradicción con el argumento sostenido por la entidad sobre el daño mayor del PVC en comparación al asbesto (visto en la anterior sección).

Así entonces, en su haber de materias primas de llegar a sustituirse el asbesto, y si las demás materias primas llegaren a ser nocivas a la salud, lo cierto es, que retirar una fibra comprobadamente cancerígeno en todas sus modalidades, ese solo hecho supone unas condiciones de mejor ambiente y salud pública, pues, cesa un factor causante de enfermedades carcinogénicas a la salud humana. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 540)

Finalmente un último elemento base de la contranarrativa que desarrolla la providencia sería la afirmación en contra del fibrocemento como garantía en materia de consumo. Cómo se evaluó en la sección anterior, las empresas suponen que el asbesto encapsulado no es dañoso, dado a las propiedades de resistencia del cemento. No obstante, la providencia afirma en negatoria a esta tesis.

Ahora bien, obsérvese que la directiva refiere al asbesto integrado en productos de fibrocemento, como tejas y tubería, artículos que son producidos a nivel nacional, ello hace injustificada la distinción del uso del asbestos en Europa y Colombia, porque efectivamente independiente que la fibra se encuentre encapsulada en el producto de cemento, la Unión Europea considera que aún en esas condiciones, el padecimiento de dolencias a la salud con ocasión a la eventual exposición de asbestos aún el crisotilo debía prohibirse, como en efecto lo impulso desde el año de 1999. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 455)

Finalmente, se observa que las pretensiones de la acción popular son aceptadas por el juez, acogiendo varios de los argumentos que sustentan a la contranarrativa. Este hecho es importante, dado que es el primer órgano estatal en acoger las percepciones de la comunidad de sentido en contra del uso del asbesto, lo cual supone un tránsito de contranarrativa a narrativa hegemónica en términos de Emery Roe.

4.1.4 Cuadro metodológico contranarrativas, narrativas frente al camino de acción y elementos constitutivos de la nueva narrativa hegemónica

Argumento en favor de las Contranarrativas	iniciativa	Artefactos involucrado	¿Cómo se expresa en la narrativa hegemónica?
			Acción Popular del juzgado 39 que prohíbe el uso de todos los tipos de asbesto
No existe forma segura de uso del asbesto	1. Demanda a través de órgano supranacional.	Principio de Progresividad	<u>Cita textual:</u> SEXTO: (...) La sustitución progresiva del asbesto en un término perentorio e improrrogable de

	<p>2. Demandar leyes que permiten el uso del asbesto frente a su constitucionalidad</p> <p>3. Reinterpretación de la ley vía acción popular</p>	<p>Sustitución del asbesto</p> <p>Derechos Colectivos a la salud y al ambiente sano</p>	<p>cinco (5) años contados desde la ejecutoria de la presente providencia, dicho término. (Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 2019, pág. 645)</p>
<p>La ley no obedece al marco constitucional.</p>	<p>Se debe demandar toda la norma frente a su inminente inconstitucionalidad</p>	<p>Control previo automático e integral de constitucionalidad</p> <p>Inconstitucionalidad sobreviniente</p>	<p>No contempla esta opción</p>
<p>Se está interpretando de forma errónea la ley</p>	<p>Reinterpretación de la ley vía acción popular</p>	<p>Cosa Juzgada</p> <p>Principio de Progresividad</p> <p>Normativa técnica Umbral Seguro del uso del asbesto</p>	<p>La providencia analiza las leyes en materia de uso seguro del asbesto y falla a favor de su re interpretación haciendo alusión al artículo 3 de las recomendaciones 172 de la OIT aceptadas por Colombia como ley interna: (1) Cuando sea necesario para proteger a los trabajadores, la autoridad competente debería exigir el reemplazo del asbesto por materiales de sustitución, toda vez que esto sea posible.</p>
<p>El asbesto puede ser sustituidos por materiales menos nocivos e igual de eficientes</p>	<p>Reinterpretación de la ley vía acción popular</p>	<p>Existencia de sustitutos del asbesto</p>	<p>Da un periodo de tiempo de 5 años para que se sustituya el asbesto en el país</p>
<p>El fibrocemento no es garantía de la seguridad del asbesto para los consumidores y quienes lo manipulen luego de su producción</p>	<p>Reinterpretación de la ley vía acción popular</p>	<p>Criterio de Salud Ambiental número 203 de 1998 del Programa Internacional de Seguridad Química de la OMS</p>	<p>Ordena que todos los productos que contengan así sea una mínima cantidad de asbesto que se produzcan previos a la sustitución deben llevar un etiqueta donde se señale que tienen asbesto y un manual sobre su uso acorde a su lesividad</p>
<p>No hay garantía del cumplimiento y la existencia</p>	<p>Reinterpretación de la ley vía acción popular</p>	<p>Plan Nacional para la Prevención contra la silicosis,</p>	<p>Prohibición general del uso del asbesto</p>

de un umbral seguro en cuanto al manejo del asbesto		neumoconiosis de los mineros del carbón y asbestosis.	
A pesar de la implementación de la norma técnica siguen habiendo decesos a causa del asbesto en el sector laboral / El manejo de las enfermedades por asbesto resulta inequitativo para las Aseguradoras de Riesgos Laborales	Reinterpretación de la ley vía acción popular	Datos del SISPRO	Prohibición general del uso del asbesto

4.2 Activismo ambiental, grupos de presión y expresiones políticas en la consecución de la Ley 1968 o Ana Cecilia Niño

Uno de los elementos principales en la transición de la contranarrativa a narrativa hegemónica consistió en los debates legislativos en la búsqueda de la prohibición del asbesto. Cabe señalar que cada proyecto de ley enmarcó diferentes artefactos en materia interpretativa, algunos como soporte argumentativo frente a la prohibición o permisibilidad del uso del asbesto, otros dentro del marco desarrollo de la norma.

Así mismo, los últimos proyectos de ley fueron respaldados por expresiones ciudadanas desarrolladas por grupos organizados como GreenPeace y organizaciones de carácter social como fundaciones, entre otros. Estos ejercicios sociales combinaron diferentes formas de incidencia en lo visual, artístico y mediático. Por ende, es indispensable entender la transición legal de la contranarrativa a narrativa hegemónica de la mano de estas expresiones sociales y políticas.

4.2.1 Primeros proyectos de ley y el argumento en defensa de la industria del asbesto con miras a la proyección social

Un elemento que debe estar incluido en los debates de ley frente al asbesto consistió en los primeros proyectos de ley encaminados a favorecer la industria del asbesto. Estos se ajustan a la lógica de la narrativa hegemónica y se centraban en la construcción de vivienda de interés social. Puede que la lógica de dichos debates no esté centrada en los artefactos y elementos transversales a la presente investigación, no obstante, su intención evidente era ampliar la gama comercial de la industria del asbesto desde una lógica social.

Entrando en materia, los proyectos de ley que proponían la ampliación de la gama productiva de la industria del asbesto fueron propuestos por el congresista Pedro Muvdi Aranguera del Partido Liberal. El primero de ellos consistió en el Proyecto de ley 199 de 2007 el cual tenía como objeto “establecer y regular la obligación de producir y suministrar cemento social y láminas de cubiertas de asbesto, como insumo para los planes de construcción o mejoramiento de vivienda de interés social y como incentivo para impulsar los planes y programas de vivienda de interés social a cargo del Estado (Proyecto de ley 199 de 2007, 2007).

En síntesis, el proyecto de ley que proponía el senador Aranguera versaba sobre la lógica del acceso a la vivienda social desde el aumento de los programas de construcción. Siendo así, la lógica del proyecto era favorecer a las industrias constructoras, entre ellas a la del asbesto, con la finalidad que estas vendieran con mayor facilidad sus productos al Estado, los cuales estarían encaminados a la construcción de vivienda de interés social.

Este proyecto de ley incluye un artefacto de política pública en la modalidad de lenguaje, el cual denomina “cemento social”. La lógica de este, consiste en elementos de construcción que obedecerán una lógica diferente a la del mercado en materia de compras realizadas por el Estado, dado que se destinará a la construcción de viviendas de interés social, dado que para la temporalidad había un déficit acorde al conflicto armado.

El proyecto de ley fue asignado a la Comisión tercera en dónde se debatió su proyección, que finalmente no prosperó. La lógica argumentativa de este proyecto se basó en los elementos constitucionales que respaldan la vivienda como derecho de la comunidad

colombiana, así mismo, el elemento coyuntural que afrontaban los colombianos en cuanto al desplazamiento provocado por el conflicto armado. Por otra parte, la contra partida frente a este proyecto de ley fue expuesta por el congresista Eduardo Crissien, quien no refuta los elementos sociales del proyecto, sino la inestabilidad económica que podría generarse a causa de las limitaciones al libre mercado de la construcción. Finalmente, la contranarrativa a este proyecto prospera lo que conlleva su archivo.

Dos elementos puntuales de este proyecto requieren especial análisis. El primero, consiste en señalar que no fue el único proyecto de ley que el congresista propuso en el marco de la incidencia favorable para la industria del asbesto. También en el 2009 propuso el Proyecto de ley 341, que incorporaba nuevamente el artefacto de “cemento social”. Este proyecto es archivado nuevamente ante la lógica de la ruptura al proceso del libre mercado en el sector de la construcción.

El segundo elemento de interés frente a este proyecto de ley consiste en el evidente vacío argumentativo frente a los perjuicios del asbesto en la salud humana. Esto a raíz que en ninguna de las ponencias se presenta una consideración real frente al perjuicio que podría generar el asbesto instalado en las casas de interés social. Así mismo, se evidencia que este proyecto de ley se encuadra en los debates sobre el asbesto a pesar de no aplicar de formar integral las narrativas que previamente se han desarrollado.

4.2.2 Desarrollo del debate legislativo frente a la consecución de la ley Ana Cecilia Niño

▪ 4.2.2.1 Primeros debates legislativos frente a la prohibición del asbesto

El primer acto legislativo que introduce la posibilidad de la prohibición del asbesto a nivel nacional consistió en el proyecto de ley 35 de 2007 propuesto por Jesús Antonio Bernal Amorocho. Este proyecto de ley se apoyará en diferentes dimensiones argumentativas para sustentar la necesidad de prohibir el asbesto en Colombia. Estas consistirían en varios de los artefactos de política pública que fueron desarrollados en la primera sección de la presente investigación. Con ello, esperaba el congresista tener el suficiente sustento para prohibir el asbesto en Colombia. No obstante, como se expondrá, nuevos argumentos

en defensa de la narrativa hegemónica se configuran para darle inmunidad en el escenario legislativo.

El primer elemento que acoge la ley como artefacto de política pública en favor de la prohibición del asbesto, son diferentes estudios sobre la causalidad entre la manipulación del asbesto y el daño en la salud expuestos por instituciones internacionales como el IARC.

Por otra parte, el congresista buscó respaldarse en la Constitución Política aludiendo a las funciones del Estado en materia de resguardar la vida y el medio ambiente. Así mismo, aludió a la normativa de uso del asbesto promulgada por la OIT, la cual recomienda la sustitución del material.

Estos dos argumentos son de especial análisis, dado que concuerdan con las lógicas interpretativas que se expusieron en la primera sección frente a la narrativa del respaldo legal del que goza el uso del asbesto. Como se puede observar, este camino legislativo buscaba contrarrestar esa lógica, desde el expresar la inconstitucionalidad del uso del asbesto en seguridad y la percepción frente a la reinterpretación de la norma en cuanto a la posibilidad de su sustitución.

Un elemento destacable de este proyecto de ley consistió en el papel preponderante que se les dio a los empleados de la industria del asbesto, dado que el proyecto afirmaba que no podrían ser despedidos los trabajadores por la conmoción económica que generara la sustitución del asbesto. Así mismo, el proyecto desarrollaba varios elementos sobre el tratamiento del asbesto instalado, hecho que obedece a un criterio de la cadena de producción y consumo del asbesto, como se abordó en la primera sección.

Este elemento será controvertido a través de tres narrativas que surgirán específicamente en la contienda legislativa en defensa del uso del asbesto. La primera consistirá en la noción de la falta de estudios que efectivamente denoten una causalidad directa entre el asbesto y los daños en la salud. De este modo, se argumenta que existe una imposibilidad de atribuirle al asbesto perjuicios en la salud acorde a la falta de pruebas científicas. Esta narrativa estará presente en todos los escenarios de contienda legislativa en materia de prohibición del asbesto.

El otro argumento que se desglosa a modo de defensa de la narrativa hegemónica, alude a que al prohibir el asbesto en razón de las atribuciones que el IARC le otorga en cuanto a componente cancerígeno, obligaría a la ley a prohibir todos los demás materiales señalados por el IARC como cancerígenos, lo cual resulta imposible.

Finalmente, la última narrativa que se opondría al proyecto de ley afirmarían que la prohibición del asbesto afectaría el derecho al trabajo, dado que los trabajadores de las minas de asbesto como Campamento Antioquía verían afectado su sustento. Este es otro elemento que cumplirá una trayectoria continúa en las otras contiendas legislativas en cuanto a la prohibición del asbesto. Finalmente, con estas tres narrativas, dicho proyecto de ley se vería afectado a tal punto de ser archivado.

El segundo proyecto de ley que surgió con motivo de la prohibición del asbesto se denominó Proyecto de ley 177 de 2007 y fue propuesta por la senadora Zulema Jattin Corrales. Este proyecto tuvo por objeto “expedir normas sobre la prohibición del uso del asbesto en todas sus variedades y establecer medidas de prevención, protección y vigilancia frente a los riesgos derivados de la exposición al asbesto en los lugares de trabajo y el ambiente en general (Proyecto de ley 177, 2007)”.

Como se expone, su naturaleza no varía de los proyectos de ley anteriores, ya que su objetivo es la prohibición del asbesto. No obstante, sus soportes lógicos agregan un nuevo elemento en la contienda legislativa frente a la prohibición del asbesto. Este elemento consistiría en las cifras de decesos a causa del asbesto recopiladas por entidades como la OIT. Con ello, dicho proyecto de ley se ajustaría al argumento a favor de la contranarrativa que refiere a las muertes por causa de asbesto a pesar de la existencia de norma técnica que busca salvaguardar al trabajador.

Cabe destacar que el presente proyecto de ley se debatió a la par con el proyecto de ley 35, dado que el objeto que perseguían ambos era el mismo, es decir la prohibición del asbesto.

- 4.2.2.2 Inclusión de la categoría salud pública y principio de precaución como artefactos de política pública en el debate legislativo

El debate de las propuestas legislativas durante 2007 a 2015 incluirá elementos novedosos en materia argumentativa. Por ejemplo, se anexaría como categoría de análisis el artefacto de “problema de salud pública” sustentado en diferentes informes de la OMS. Este elemento implicaría la responsabilidad del Estado en la prohibición y sustitución del asbesto, considerando la inexistencia de un umbral seguro para el uso del asbesto. Así mismo, las discusiones incluyeron otro artefacto de valor interpretativo el cual consistió en el “principio de precaución”.

4.2.2.3 Expresiones sociales y trasfondo político en el tránsito legal del proyecto de ley 97 de 2015

Complementando lo anterior, es importante resaltar que para esta temporalidad no existía la presión social que se llegó a consolidar durante los últimos proyectos de ley. Aun así, el ejercicio mediático ejercido por Ana Cecilia Niño y su esposo Daniel Pineda, fue significativo para este contexto. Esto debido a que distintas organizaciones académicas y sociales reconocieron vieron en el asbesto una ventana oportuna de investigación y con ello unificaron esfuerzos al camino emprendido por la pareja³⁸.

Así mismo, es necesario detallar algunos de los elementos políticos y cuadros argumentativos que devinieron en los debates del Congreso. Con ello, a continuación, se expondrá la información recolectada y ordenada por el ORAC en dicha materia.

Tabla 12-4: Argumentos a favor de la prohibición del asbesto en Colombia en la primera discusión frente al proyecto de ley 97 de 2015

Argumentos a favor de la prohibición del asbesto en Colombia Primera discusión del primer debate del proyecto de ley 97/15 (5 de abril de 2016)		
Nombre	Entidad	Posición
Daniel José Pineda	Líder de Colombia Libre de Asbesto	Expresó que existen estudios a nivel mundial que demuestran que el mesotelioma y demás enfermedades son causadas por la exposición

³⁸ Varios ejercicios de concientización fueron desarrollados por la pareja en este contexto, entre ellos se pueden denotar, las entrevistas en medios y charlas en universidades.

		al asbesto, razón por la cual, para prevenir tales enfermedades, era necesario prohibir el uso de esa sustancia.
Guillermo Villamizar	Vocero Asociación de Víctimas de Asbesto	<p>Resaltó que en varios países el uso del asbesto había sido prohibido, como por ejemplo, en todos los países miembros de la Unión Europea. Esto teniendo en cuenta los conceptos de varias organizaciones internacionales como la OIT y la OMS, que consideran al asbesto como una sustancia cancerígena para los seres humanos.</p> <p>Concluyó con que no se podía invocar al Convenio 162 de 1982 de la OIT para legitimar o permitir el uso del asbesto crisotilo. Esto teniendo en cuenta que esta misma organización recomendó la sustitución del asbesto en el 2006, mediante la Resolución relativa al asbesto.</p>
Nadia Blel	Senadora del Congreso de la República	<p>Describió el objeto del proyecto de ley 97/15 y la importancia de prohibir el asbesto en Colombia, teniendo en cuenta el riesgo que su exposición implica para el ser humano. Aclaró que esta iniciativa no buscaba ni favorecer ni perjudicar a la industria del asbesto, sino fundamentalmente proteger la vida de todos los colombianos.</p>
Jorge Iván Ospina	Senador del Congreso de la República	Resaltó que el derecho a la vida es imprescindible y

		prima por encima del derecho al trabajo.
Juan Pablo Ramos	Profesor Universidad de Los Andes	Subrayó que no existen medidas de seguridad suficientes para salvaguardar la salud de las personas, ni siquiera aunque se propusiera el encapsulamiento de las fibras, puesto que, en un desastre natural, dichas fibras podrían esparcirse en el espacio.

Fuente: Segundo Informe del Observatorio de Redes Colectivas y Acción Pública de la Universidad del Rosario 2019

Tabla 13-4 Argumentos en contra de la prohibición del asbesto en Colombia Primera discusión frente al proyecto de ley 97 de 2015

Argumentos en contra de la prohibición del asbesto en Colombia Primera discusión del primer debate del proyecto de ley 97/15 (5 de abril de 2016)		
Nombre	Entidad	Posición
Jorge Hernán Estrada	Presidente de Asociación Colombiana de Fibras	Aseguró que el sector industrial estaba en capacidad de darle un uso seguro al asbesto, por lo cual, no se debía prohibir el uso de esta fibra mineral. *Sostuvo que Ascolfibras se había encargado de la seguridad de sus trabajadores y de la protección de su salud. Afirmó que no se tenía evidencia de personas que hubieran contraído una enfermedad a causa de la exposición al asbesto.
Jorge Iván Durán	Alcalde de Campamento, Antioquia	Recalcó que el asbesto y la actividad de la mina Las Brisas era la fuente del desarrollo económico del municipio. * Sostuvo que la mina Las Brisas llevaba más de 50 años en el municipio y que no se conocían casos o datos sobre personas que

		hubieran padecido asbestosis.
Héctor Ruiz Varela	Senadora del Congreso de la República	Describió el objeto del proyecto de ley 97/15 y la importancia de prohibir el asbesto en Colombia, teniendo en cuenta el riesgo que su exposición implica para el ser humano. Aclaró que esta iniciativa no buscaba ni favorecer ni perjudicar a la industria del asbesto, sino fundamentalmente proteger la vida de todos los colombianos.
Jorge Iván Ospina	Habitante de Campamento, Antioquia	Defendió el uso del asbesto, especialmente la explotación de esta fibra mineral en el municipio de Campamento, argumentando que en la mina Las Brisas y en el municipio no se habían presentado casos de personas damnificadas por la exposición al asbesto. Pidió a los senadores conocer y visitar el municipio, antes de prohibir esta fibra mineral.
Alfonso Méndez	Representante SUTIMAC	Defendió el uso del asbesto, manifestando que todos los trabajadores podían mantener sus empleos en esa industria, si se establecían medidas de seguridad para el uso de esta fibra mineral. * Sostuvo que, durante el tiempo que había trabajado en Eternit (35 años), no se había conocido ningún caso de algún trabajador que hubiese padecido mesotelioma o cáncer

		pulmonar a causa de una exposición al asbesto.
--	--	--

Fuente: Segundo Informe del Observatorio de Redes Colectivas y Acción Pública de la Universidad del Rosario 2019

Tabla 14-4: Votación de la Comisión Séptima para aprobar el proyecto de ley 97 de 2016

Votación para aprobar el proyecto de ley 97/15. Primer debate en la Comisión Séptima (7 junio de 2016)		
Posición	Senadores cuatrienio 2014-2018	Total de votos
A favor de la aprobación del proyecto de ley	Nadia Blel Scaff, Orlando Castañeda Serrano, Jorge Iván Ospina.	3
En contra de la aprobación del proyecto de ley	Antonio José Correa, Javier Mauricio Delgado, Edison Delgado Ruiz, Sofía Gaviria Correa, Honorio Miguel Henríquez, Carlos Enrique Soto, Álvaro Uribe Vélez.	7
Ausentes	Luis Évelis Andrade Casamá, Jesús Alberto Castila, Jesús Alberto Castila, Yamina del Carmen Pestana, Eduardo Enrique Pulgar.	4

Fuente: Segundo Informe del Observatorio de Redes Colectivas y Acción Pública de la Universidad del Rosario 2019

Al analizar el ejercicio de votación del proyecto de ley en la Comisión Séptima del Senado, se evidencia, que no existe una línea partidista claramente definida. Esto quiere decir que no hay un partido alineado en favor o en contra del proyecto. Por el contrario, representantes como Javier Mauricio Delgado, pertenecientes al partido de la senadora ponente Nadia Blel (Partido Conservador) votaron en contra.

A partir de ello, se concluye que para este primer escenario no existe una alineación política determinada en el Congreso. Así mismo, es evidente la poca fuerza política que congrega el proyecto, dado que sólo tres congresistas votaron su aprobación en la comisión.

Finalmente, de 2016 a 2017, año en el que se genera el proyecto de ley definitivo, acontecerán varios ejercicios sociales con miras a presionar al Congreso por la prohibición

del material. Estos hechos recogerán el descontento general ante la sumatoria de proyectos de ley infructuosos en la prohibición del mineral.

Con ello, durante este año importantes organizaciones se anexarán a la causa emprendida por la pareja de activistas (Daniel y Ana Cecilia Niño), ampliando las voces frente a la lucha contra el asbesto. Así lo señala el recuento realizado por GreenPeace quienes en 2016 decidieron anexarse a la causa en contra del asbesto, dando como resultado la campaña Colombia Sin Asbesto para el año 2017.

En 2016 la periodista colombiana Ana Cecilia Niño creó una petición en nuestra plataforma de campañas ambientales Hagamos Eco. Su objetivo era lograr la prohibición del asbesto en Colombia y toda Latinoamérica. Ana llevó la iniciativa adelante hasta que un mesotelioma a causa de este material cancerígeno la venció. Pero su marido Daniel Pineda, su hija, miles de víctimas y sus familias merecían que su lucha continuara. En Greenpeace decidimos empezar a investigar sobre el tema, identificar a los responsables, y a crear alianzas con académicos y médicos. Así comenzamos a planificar una posible campaña que finalmente se hizo pública a principios de 2017. (GreenPeace, 2020)

Ahora bien, como se analizará de forma posterior, las campañas mediáticas y los ejercicios de activismo ambiental, tuvieron mucho mayor eco durante los trámites legislativos de los proyectos posteriores a la ley 97 de 2015.

4.2.2.4 Controversia frente al proceso legal del proyecto de Ley 34 de 2016 / proyecto ley 85 de 2016

Siguiendo el orden propuesto, cabe resaltar que existió otro acto legislativo propuesto por la Cámara de Representantes con miras a revivir el proyecto de 2015 que buscaba prohibir el asbesto. Este contó con los mismos matices argumentativos que su antecesor. No obstante hubo un factor relevante que contribuyó a que se archivara el proyecto. Este elemento consistió en la iniciativa de la comisión séptima de acumular el proyecto junto con otros de naturaleza semejante. De allí el elemento legislativo se convirtió en el proyecto de ley 85 de 2016, el cual tenía como objeto implementar directrices para analizar y regular varias sustancias que se consideraban perjudiciales para la salud humana.

Este elemento fue motivo de controversias, dado que su naturaleza principalmente se desarrollaba en el ámbito de la regulación y análisis de las sustancias peligrosas para la vida humana, entre ello, su causalidad específica en cuanto al daño que generan. Ante

este elemento, diferentes sectores interpretaron este elemento como un retroceso de la lucha para la prohibición del asbesto, por lo cual, aludiendo a la ley 5 de 1992 enunciaron la imposibilidad de su unificación. Ante dichas controversias finalmente el proyecto de ley es archivado.

- 4.2.2.5 Ley Ana Cecilia Niño mecanismos sociales como formas de presión y controversias por la inclusión de nuevos artefactos en el proyecto de ley.

Finalmente, el proyecto de Ley 61 de 2017 mejor conocido como la ley Ana Cecilia Niño se consolida como el acto legislativo encargado de llevar la contranarrativa frente a la prohibición del uso del asbesto a narrativa hegemónica. No obstante, como se ha evidenciado en los anteriores capítulos, el proceso está marcado, tanto por los proyectos de ley antecesores que finalmente no prosperaron como los elementos que configuraron el debate para que este proyecto finalmente prosperara.

Uno de los elementos más notorios de la lucha contra el asbesto devino de los distintos escenarios de activismo promovidos por organizaciones sociales como GreenPeace. Ahora bien, el desarrollo de estos espacios trató de envolver diferentes lógicas para generar un impacto social, que a su vez impulsara a los tomadores de decisión en el ámbito legislativo a aprobar la ley Ana Cecilia Niño. Cabe señalar, que estos elementos estuvieron sustentados en los argumentos de la contranarrativa.

El ejercicio de base, logró un hecho significativo desde la lógica discursiva. Este consistió en posicionar al asbesto como un problema general, es decir, como algo que afecta a todos los ciudadanos y no exclusivamente a los trabajadores. Con ello, lograron el apoyo de diferentes sectores y expresiones masivas a través de las redes sociales.

A partir de este argumento, GreenPeace y otras organizaciones emprendieron una campaña contra el asbesto, en la cual busca ser enfática al definir al mineral como un problema de todos. Por ende, el presente capítulo expondrá algunas de las actividades de la organización GreenPeace, en las cuales desde acciones simbólicas y de alto impacto social se transmitió un mensaje frente a las implicaciones del asbesto en la salud de los colombianos. A continuación, se recopilan algunas de las acciones de esta organización en el marco de la prohibición del asbesto.

Imagen 12-4: Aviso colgado en un puente de la avenida 26 de la ciudad de Bogotá como llamado de atención a los congresistas por no prohibir de forma oportuna el uso del asbesto



Fuente: Imagen tomada de la página oficial de GreenPeace a través del link <https://www.greenpeace.org/colombia/issues/contaminacion/1533/la-prohibicion-del-asbesto-es-un-triunfo-historico-para-colombia/>

En materia discursiva, se puede detallar que el mensaje que quiere transmitir GreenPeace en esta acción, tiene dos matices. El primero es responsabilizar a los congresistas y aquellos tomadores de decisión en cuanto al uso del asbesto y la ausencia de normas que prohíban su utilización. Este mensaje es claro, y está directamente relacionado con la consigna de “su cobardía la pagamos todos”. Con ello se evidencia que el asbesto afecta a todos los colombianos, siendo este un problema general y no algo que está focalizado a sectores específicos.

Evidentemente, el mensaje invita a la concientización de la sociedad colombiana, a modo que consideren el uso del asbesto como un elemento que los afecta de manera tangencial y acorde a ello, exigirle a los tomadores de decisión su oportuna prohibición.

Imagen 13-4: Acto simbólico de GreenPeace llamando la atención de los senadores como ejercicio de presión frente a la prohibición del asbesto



Fuente: Imagen tomada de la página oficial de GreenPeace

<https://www.greenpeace.org/colombia/issues/contaminacion/1533/la-prohibicion-del-asbesto-es-un-triunfo-historico-para-colombia/>

Con esta imagen se resalta el objetivo que buscaba generar GreenPeace presionando a los congresistas para la prohibición del asbesto, a través de la aprobación de la Ley Ana Cecilia Niño. Siendo así, al cuestionarlos de forma sarcástica refiriéndose a si tienen los pantalones puestos, se les está dando a entender si realmente tienen la valentía de prohibir el asbesto o por el contrario cederían a los intereses corporativistas en materia de la producción del material.

Otras acciones de GreenPeace buscaron impactar sobre otro público con un mensaje mucho más simbólico frente a los efectos del asbesto en la salud humana. Éste pretende señalar al problema del asbesto como un malestar común, dado que la posibilidad de adquirir enfermedades derivadas de él aplica a todo ciudadano. Con este elemento, los activistas desarrollaron performance como el que se puede evidenciar en la siguiente imagen.

Imagen 14 -4: Acto simbólico de GreenPeace llamando la atención general de los colombianos frente a las consecuencias del asbesto sobre la salud humana



Fuente: Imagen tomada de la página oficial de GreenPeace

<https://www.greenpeace.org/colombia/issues/contaminacion/1533/la-prohibicion-del-asbesto-es-un-triunfo-historico-para-colombia/>

Este acto busca evidenciar la situación que viven las víctimas de asbesto en razón a la pérdida de la capacidad pulmonar que producen las diferentes enfermedades asociadas a la manipulación del material. Así mismo, se evidencia que la acción busca responsabilizar a la empresa Eternit de producir este material nocivo para la comunidad colombiana.

Estos actos simbólicos fueron necesarios para posicionar la contranarrativa en los debates que tuvieron desarrollados en las instancias gubernamentales frente a la prohibición del asbesto. Esto principalmente, en razón que los performances de la organización, la llevaron a ser partícipes de importantes escenarios políticos junto con otros actores, como Daniel Pineda. Así, el mensaje de la Colombia Sin Asbesto, sumó fuerzas no sólo de los sectores civiles sino a su vez de las esferas políticas con mayor capacidad de agencia.

Imagen 15-4: Pacto por el aire y la Colombia sin Asbesto entre Luis Ernesto Gomez (Vice Ministro de Trabajo para la época de la foto) Daniel Pineda esposo de Ana Cecilia Niño y Silvia Gomez directora de GreenPeace



Fuente: Imagen tomada de la página <https://www.pressreader.com/colombia/publimetro-colombia/20171012/281479276637427>

A pesar que el contexto era proclive para la prohibición del asbesto, cabe señalar que existieron nuevas controversias una vez el proyecto de ley hizo el tránsito para ser aprobado en el Senado. En su trayectoria, la comisión séptima fue la encargada de debatir la ley, con el agravaente que en ella se presentó un proyecto con el mismo objeto, pero con un cambio conceptual que afectaría las lógicas en la prohibición del material.

En este orden de ideas, la controversia se desarrolló a partir de modificaciones conceptuales que se le hicieron al proyecto inicial. Cabe señalar que el proyecto de ley fue acogido por los congresistas Mauricio Toro y Jairo Cristancho quienes optaron por la defensa del proyecto en su estado original. La ponencia alterna que se desarrolló con base a las modificaciones en el proyecto original fue propuesta por los representantes Henry Correal, Jairo Cristo, María Cristina Soto y Faber Muñoz.

Dicha propuesta versó principalmente sobre dos modificaciones, la primera consistía en sustituir la palabra prohibición por la palabra eliminación. La lógica de esta modificación era evitar la generación de pánico colectivo en los ciudadanos. Este argumento apuntaba

a la gama interpretativa que tendría la comunidad frente al concepto “prohibición”, dado que en muchas de las viviendas hay asbesto instalado, una mala interpretación de la ley llevaría a que los habitantes hicieran una remoción doméstica sin la protección necesaria, al considerar que sus casas contenían un material de uso prohibido.

La segunda modificación consistió en permitir la exportación de asbesto hasta que caducaran las licencias de la minera las Brisas, única mina de asbesto del país. La lógica de este cambio conceptual era permitir la manutención económica, sin generar un eventual choque en el mercado y el empleo.

Desde el marco metodológico de la presente investigación, se asume al cambio conceptual señalado, como una controversia generada por la modificación de un artefacto de política pública, es decir el concepto prohibición cambiado por el de sustitución. Y la incorporación de un nuevo artefacto, la permisibilidad de la exportación.

Evidentemente este cuadro interpretativo agrupó a los sectores tradicionales o comunidad de sentido en contra de la narrativa hegemónica, quienes se manifestaron a favor del proyecto original sin las modificaciones. Un documento que resalta este elemento, fue el publicado por sectores académicos, sociales y activistas en el cual manifestaron su interpretación en cuanto a dichos artefactos de política pública. De ello frente a la modificación del concepto “prohibición” por eliminación afirmaron lo siguiente

A nivel semántico, la palabra eliminación no sólo es un término que no alude de manera clara y directa a la proscripción del uso del asbesto hacia el futuro –algo que no sucede, en cambio, con la palabra prohibición–, sino que es un término ambiguo que genera cierta confusión y que puede llevar a malos entendidos de gran gravedad en términos de salud pública. En efecto, hablar de “eliminación” del uso del asbesto puede llevar a que los ciudadanos entiendan que es necesario y mejor deshacerse de productos ya instalados que contienen esa fibra mineral. Eso es de una gran gravedad, puesto que la remoción de productos que contienen asbesto –como por ejemplo, las tejas de las viviendas– es una tarea muy delicada, la cual debe ser llevada a cabo bajo normas de seguridad muy estrictas y por personas muy calificadas en esa tarea. Si la remoción no se hace con sumo cuidado, el problema puede llegar a ser mayor de lo que ya es, dado que una mala manipulación de los productos con asbesto conlleva a que fibras microscópicas se esparzan en el ambiente, aumentando así el riesgo de exposición. Colombia debe prepararse hacia el futuro para las tareas de manejo y remoción del asbesto ya instalado. Pero, por ahora, lo importante es frenar su uso futuro, es decir, prohibir a partir de aquí en adelante su explotación, su producción, su comercialización, su distribución, su importación y exportación, tanto en la forma de material bruto como en la forma de materia prima contenida en otros productos, de manera que el problema no siga creciendo. El término prohibición es entonces mucho

más claro y adecuado al respecto. (González, Blanco, Guerrero, Villamizar, & Greenpeace, 2019)

Con la anterior citación, se entrevistó que para la comunidad de sentido en contra de la narrativa hegemónica de uso seguro del asbesto argumenta que el concepto eliminación en vez de prohibición no sería atenuante para el pánico colectivo, por el contrario invitaría a la ciudadanía a realizar manualmente la sustitución del asbesto, lo cual pondría en grave riesgo su integridad y la salud de quienes los rodean.

A su vez, un segundo argumento surge en contra de los supuestos lógicas que conllevaban al cambio conceptual propuesto en la comisión. Este consistía en las demandas contra el Estado frente a indemnizaciones por permitir el uso de este material. De ello los actores de la comunidad de sentido argumentan que es falso pensar que el término lleve a una adecuación legal contra las demandas por indemnización, la omisión también es criterio legal para reparaciones de este tipo.

Ahora bien, frente a la segunda modificación en el cual se permite la exportación mientras se vencen las licencias mineras en los procesos de asbesto, la comunidad de sentido afirma lo siguiente.

Todos los proyectos de ley que actualmente hacen su curso en el Congreso referidos a este tema, afirman que el objeto de la ley será “preservar la vida, la salud y el ambiente de los trabajadores y todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al asbesto para la salud pública, colectiva e individual en cualquiera de sus modalidades o presentaciones”. Sin embargo, ese objeto de la ley termina siendo una falacia en el único proyecto que pretende mantener las actividades de explotación y de exportación del asbesto. Es bastante obvio que no puede protegerse a los trabajadores y a todos los habitantes del territorio nacional, mientras existan actividades de explotación y de exportación en nuestro territorio (González, Blanco, Guerrero, Villamizar, & Greenpeace, 2019)

Evidentemente, permitir la exportación del asbesto salvaguarda a los consumidores, pero mantiene los grados de afectación para los trabajadores. Con ello los actores académicos hacen un llamado a la coherencia política en cuanto a dicha modificación. Así mismo, destacan que la mayoría de los países regionales abandonaron el uso del asbesto y que existen normas internacionales que prohíben la exportación de asbesto.

Finalmente, el proyecto original es el que se somete a votación en la Cámara de Representantes, dado que los congresistas lograron conciliar ambas ponencias en una sola, la cual resguardaba al proyecto original. Este elemento fue sorprendente para la

comunidad de sentido, dado que el día del debate preparó diferentes actos simbólicos que insistían en mantener el proyecto original sin las alteraciones. Este elemento se puede constatar en algunas de las pancartas de las fotografías anexas en la sección final de la presente investigación.

Finalmente este proyecto se formaliza con una votación unánime por parte de los congresistas, quienes destacaron varios matices de la presente ley como la primacía del derecho a la vida sobre el lucro económico y los intereses económicos que evidentemente afectaron la consecución pronta de la prohibición del asbesto. Simbólicamente el proyecto de ley lleva el nombre de Ana Cecilia Niño a quien en esta investigación se le ha otorgado un papel fundamental por el activismo que emprendió para lograr la prohibición del asbesto en Colombia. No obstante formalmente el acto legislativo es denominado como ley 1968 de 2019.

Tabla 15-4: Cuadro metodológico de la controversia suscitada en la comisión séptima de La Cámara de Representantes en función de la prohibición del asbesto

Argumentos en favor del proyecto original	Artefactos de política pública	Argumentos en favor de la modificaciones al proyecto original
No evita el pánico colectivo, invita a las personas a hacer las remociones por su propia cuenta	Eliminación o Prohibición	El concepto eliminación mitigaría el pánico colectivo
No evita demandas contra el Estado, dado que la omisión es un factor indemnizatorio en la lógica de reparación.		Se evitarían demandas contra el Estado
Principio de igualdad con los trabajadores	Permisibilidad de la exportación de asbesto	Se genera un menor choque económico mientras vencen las licencias mineras
Se iría en contra de los compromisos internacionales del Estado colombiano.		

4.2.3 Ausencias de la ley Ana Cecilia Niño y futuras controversias

Existen dos controversias actuales frente a la ley Ana Cecilia Niño generadas por una línea de actores pertenecientes a la comunidad de sentido que se opone al uso del asbesto, pero que no están totalmente satisfechos con los artefactos que prohíben la comercialización del mineral. Esto se debe a que consideran que la ley no abarca elementos que harían parte de su integralidad.

A continuación, se expondrán los motivos y el marco argumentativo que hace que existan posiciones divergentes vigentes a pesar de la prohibición. En este orden de ideas, la primera perspectiva consistiría en la representación real de los trabajadores en los organismos tomadores de decisión. Como bien se expuso en la primera sección de la presente investigación, varios sindicatos manifestaron estar en contra de la Comisión Nacional de Salud Ocupacional del sector asbesto, ya que consideraban no tener una participación real en este órgano.

Ahora bien, la ley Ana Cecilia Niño, sustituye dicha comisión a través del artículo 6 que consagra la creación de la Comisión Nacional para la sustitución del asbesto. Este artículo afirma

Créase la Comisión Nacional para la sustitución del Asbesto, que estará conformada por los siguientes integrantes: dos delegados del Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible, dos delegados del Ministerio de Salud y Protección Social, dos delegados del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dos delegados del Ministerio de Minas y Energía, dos delegados del Ministerio del Trabajo, que serán designados por el Ministro de la Rama correspondiente) un delegado de Colciencias postulado por el Director General, un Veedor Ciudadano y un integrante de Universidades que represente a la academia, elegido por convocatoria pública. Los Ministerios desarrollarán las funciones encomendadas a la Comisión, en el ámbito de su competencia funcional. (Ley 1968, 2019)

De este postulado, el sector sindical representado por la CUT y la CTC nuevamente manifestaría su inconformismo con la participación y agencia que estos tendrían en el proceso de remoción de asbesto. De lo anterior expresan lo siguiente lo siguiente

(...) la Comisión toma nota de que el proyecto de ley núm. 061 de 2017 «por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos» presentado en agosto de 2017, eliminaría la Comisión del asbesto y

establecería la Comisión nacional para la sustitución del asbesto. La Comisión observa sin embargo, que el artículo 5 de dicho proyecto de ley, no incluye a los representantes de los trabajadores y de los empleadores entre los integrantes de la Comisión. (Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2017, Publicación: 107ª reunión CIT (2018), 2017)

Con ello se evidencia, el descontento de dichos actores en cuanto al artículo sexto de la ley Ana Cecilia Niño, dado que en él no se mencionan representantes del gremio laboral.

Por otra parte, existe también un descontento en cuanto a los elementos no contemplados por la ley como es el caso de la reparación de las víctimas desde un enfoque patrimonial. Este elemento radica en la ausencia de un fondo para la reparación integral a las víctimas de asbesto, lo cual imposibilita una indemnización real. Los abogados de las víctimas manifiestan que

En términos prácticos es muy complejo generar una reparación real por la vía de la jurisdicción ordinaria, porque los jueces no entienden a fondo la causalidad entre el asbesto y los perjuicios en la salud. Por ello estaría mejor si la ley contemplara esto vía legal y no contenciosa. Yo comenté en varias ocasiones esta ausencia, pero le disgustó a quienes hacían parte de la prohibición (Anónimo, 2019)

El abogado de las víctimas manifestó que la ley poseía este vacío lo cual perjudicaba los procesos reales de reparación. A su vez, reiteraba su visión de la imposibilidad y frustración de obtener una indemnización desde la jurisdicción ordinaria, acorde a la falta de conocimiento de los jueces en materia de asbesto y perjuicios en la salud humana.

Con ello, se puede afirmar que la contranarrativa que en un principio aseguraba que las leyes en materia de seguridad social e indemnización de los trabajadores de asbesto eran insuficientes en cuanto a garantías, en la actualidad se mantiene, con nuevos matices interpretativos frente a la ley Ana Cecilia Niño. Esto se debe al vacío legal que en ella se materializa en cuanto al fondo de víctimas u otra herramienta de reparación integral a las víctimas de asbesto.

Existe un elemento de análisis frente a esa futura controversia y es si en realidad las víctimas querían obtener una reparación integral en materia patrimonial. Algunas de las entrevistas que se han realizado en Sibaté a familias víctimas, afirmaban que la lucha

contra el asbesto se sintetizaba en su prohibición, dado que realmente nadie quería conseguir un lucro de este proceso³⁹.

A pesar de la existencia de esta narrativa, otras víctimas como lo es el caso de Cecilia Riaño, declaran la necesidad de una justa indemnización. En la nota de prensa presentada por Noticias Caracol titulada “Víctimas del asbesto y sus familiares luchan para lograr indemnizaciones” el día 12 de junio de 2019 Cecilia resalta que no son intereses económicos lo que las víctimas persiguen, sino una justa indemnización por el daño padecido en consecuencia de la enfermedad.

Tabla 16-4: Cuadro metodológico sobre los argumentos de la contranarrativa que permanecen vigentes a pesar de la ley 1968 de 2019

Contranarrativa original	Artefacto de política pública	Posiciones frente a la ley Ana Cecilia Niño	Actores
No existe una representación real de los trabajadores en la comisión nacional de salud ocupacional de asbesto	Artículo 6 de la ley 1968 de 2019 creación de la comisión para la sustitución del asbesto	La comisión para la sustitución del asbesto que reemplaza la comisión nacional de salud ocupacional no permite la participación real de los trabajadores al igual que su antecesora.	Sindicatos CUT y CTC
El artefacto (leyes en materia de seguridad social frente a manejo de asbesto) no dispone una responsabilidad social plena para subsanar el daño causado	Ley 1968 de 2019 en general	La ley omite la reparación a la víctimas en materia patrimonial	Abogados de las víctimas

³⁹ Este elemento fue constatado por un trabajo realizado por estudiantes de historia de la Universidad del Rosario, el cual fue presentado en el evento Eternos, realizado por la alcaldía de Sibaté. La entrevista fue realizada a la señora Amelia, quien es habitante de Sibaté y es una figura representativa de lo que ha sido la lucha de las víctimas en dicho territorio. Ella manifestó que su causa real radicaba en la prohibición del asbesto y que cesara su presencia en el municipio

4.3 Optimismo local y controversia gubernamental: La defensa del ambiente sano en los gobiernos municipales y departamentales.

Un referente importante de la lucha contra el asbesto se dio en el marco de las prohibiciones locales, las cuales se configuraron en diferentes municipios de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. Aunque la investigación no abarcó todas las territorialidades que efectuaron este proceso, los análisis recopilados de documentos y entrevistas evidencian hechos dicientes en lo que fue la configuración de la prohibición local del asbesto.

Por ende, el presente capítulo se desarrollará a partir de dos aspectos de análisis. En el primero se evaluarán algunos de los municipios que lograron la prohibición del asbesto en materia de obras públicas, esto desde el marco metodológico, evidenciando los argumentos en favor y en contra de la narrativa hegemónica. El segundo aspecto consistirá en exponer aquellos casos donde se trató de llevar a cabo la prohibición desde lo local, pero a diferencia del primer aspecto, prosperó la narrativa hegemónica en defensa del uso del asbesto.

4.3.1 Apoyo a la contranarrativa desde la lógica del medio ambiente sano

Diversos municipios decidieron iniciar procesos administrativos para limitar el uso del asbesto en su territorio, dado que consideraban que el sector central y así mismo el sector legislativo no contribuirían a la prohibición. Con ello, pueden destacarse diferentes casos en donde el proceso fue exitoso. De esta forma, la presente investigación analizará el caso de dos municipios de Boyacá, en los cuales prosperaron acciones a favor de la contranarrativa sobre otros argumentos que limitaban su desarrollo.

Entrando en materia, son varios los municipios que tuvieron la iniciativa de regular el asbesto desde una perspectiva administrativa. No obstante, son pocos en los cuales se configuró un movimiento ciudadano de base que impulsara este proceso desde la conciencia ambiental. Esto se debe a que en la mayoría de los casos se dio como un proyecto de arriba hacia abajo en razón de la influencia de la fundación Ana Cecilia Niño y de Daniel Pineda en los gobiernos locales.

Ahora bien, a continuación, se presenta un breve análisis de lo que fue la prohibición local del asbesto en los municipios de Tunja y Duitama (del departamento de Boyacá). Como se ha señalado, estos no fueron los únicos, pero con la intención de simplificar el análisis, serán los que se expondrán en esta sección. Vale la pena mencionar, que en todos los territorios los patrones argumentativos e interpretativos se desarrollaron a partir de criterios similares⁴⁰.

En este orden de ideas, lo que llevó a que se considerara la prohibición del asbesto en estos municipios devino principalmente de la influencia de Daniel Pineda quien ejerce como director de la fundación que lleva el nombre de su esposa (Ana Cecilia Niño). Daniel inició un proceso de acercamiento local a las autoridades gubernamentales para evaluar la posibilidad de prohibir el asbesto en materia de obras públicas. Es decir, para que las obras de construcción que contratara el municipio estuviesen libres de asbesto.

Diferentes representantes adaptaron dicha idea a su quehacer político en conjunto con un proceso de sensibilización en la ciudadanía. Así la iniciativa devendría en acto administrativo local que regulara la contratación. No obstante, este elemento llevó a que surgieran distintos argumentos en defensa de la narrativa hegemónica para evitar el desenvolvimiento real de este proyecto.

Un ejemplo de ello, se presentó en el municipio de Duitama. Así, el concejal de partido verde Pedro Villáte quien lideró este proceso en dicho territorio afirma que

Había muchos intereses particulares y muy poca conciencia ambiental. Sobre todo había mucho poder por parte de los contratistas. Son ellos quienes financian a los concejales. Por ello, los contratistas y ciertos concejales respaldados por este sector se pronunciaron en contra del proyecto dado que subiría el costo de las obras. Este fue el mayor problema que se expuso en

⁴⁰ Al comparar los diferentes acuerdos municipales o decretos que buscaban limitar el asbesto en las obras públicas, se entrevén argumentos similares basados en la defensa del medio ambiente, la salud y la vida.

los debates. Así mismo, hubo otro tema complicado que era la remoción y la disposición final, ya que esto es bastante complicado (Villate, 2019)

Con dicha citación, el concejal entrevisté que el principal argumento en defensa de la no prohibición del asbesto en obras públicas en el municipio de Duitama consistía en el valor elevado que esto generaría en los contratos. Con ello, la lógica versaría sobre un problema de desarrollo económico, ya que al elevarse el costo de infraestructura, la inversión en el sector sería menor.

A pesar de ello, como lo narra Villate, los procesos de sensibilización generados a través de Daniel Pineda finalmente lograron forjar imaginarios comunes en cuanto al daño del asbesto en la salud humana, lo cual llevó a la aprobación del acto administrativo que prohibía el asbesto en obras públicas.

Por otra parte, el caso del municipio de Tunja, versó en una lógica argumentativa diferente al de Duitama. Esto principalmente porque el discurso que buscaba impedir la materialización de esta iniciativa consistía en un análisis normativo. Esto suponía que las competencias de los concejos municipales no permitían la regulación del mercado, así mismo, tampoco podían incidir en regulaciones de la política de contratación pública.

No obstante, el concejal Hector Mauricio San, quien lideró este proceso afirma que sí existía la viabilidad jurídica para llevar el proyecto a cabo, dado que la normativa consagrada en las leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 permite darle un manejo a las obras públicas acorde a la Constitución Política. Con ello, se supondría que el derecho a la vida y al ambiente sano debe prevalecer en materia territorial y así el manejo de las obras públicas se adecua a estos preceptos.

En ambos municipios se logró limitar el uso del asbesto en obras públicas, lo cual supone un avance en la institucionalización de la contranarrativa. Cabe recordar que las competencias territoriales impiden una regulación a gran escala en el uso del asbesto, pero prohibir su utilización en obras públicas desde un criterio administrativo significa un reconocimiento del daño a la salud que provoca el mineral.

4.3.2 Cuadro metodológico distribución de los argumentos y artefactos frente a la prohibición local

Argumentos en favor de la contranarrativa	Artefactos de política pública	Argumentos a favor de la narrativa hegemónica
No hay incompatibilidad en materia de competencias locales dado que los principios constitucionales en materia de defensa del medio ambiente y la vida facultan el buen manejo de las obras públicas	Constitución Política de Colombia Ley 134 de 1994 Ley 1551 de 2012	El concejo no es el órgano competente para realizar la prohibición del asbesto en las obras públicas dado que esta tiene que venir del sector central o legislativo.
La salud humana y el ambiente sano priman sobre el desarrollo económico	Desarrollo Económico	La prohibición de las obras públicas con asbesto pueden incidir en la economía dado que sube los costos de los contratos a tal punto de desincentivar la inversión

4.3.3 Favorabilidad de la narrativa hegemónica en defensa del uso del asbesto sobre la contranarrativa

Cómo lo expuso la introducción al presente capítulo, no en todos los casos fue exitosa la prohibición del asbesto en obras públicas en lo local. En varios de ellos no se aprobó o por el contrario prosperó una vez se formalizó la ley 1968 del 2019. En este orden de ideas, el presente capítulo expondrá aquellos casos en donde no prosperó la vía de acción proyectada a la regulación local, analizando lo que pudieron ser algunos de los matices que evitaron su desarrollo.

Siendo así, los casos que se expondrán consistirán en tres territorialidades, que corresponden a los municipios de Soacha y Sibaté y el Distrito Capital de Bogotá. En ambos se llevó a cabo un proyecto de prohibición de las obras públicas del asbesto que fue frenado por distintos matices sociales y políticos. A su vez, la diferencia entre las entidades territoriales se desarrolla en que en los municipios el proceso se dio en un marco ciudadano, donde fueron los colectivos y proyectos de base quienes buscaron impulsar esta medida. A diferencia de Bogotá, donde nuevamente la fundación Ana Cecilia Niño incidió en las esferas políticas gubernamentales para llevar a cabo este proceso.

Entrando en materia, el primer factor de análisis consistiría en el municipio de Sibaté, quienes acogieron la iniciativa de la prohibición local de las obras públicas con asbesto, sin que a ciencia cierta se tuviera la certeza que alguna de las entidades del gobierno local llevase a cabo el acto que consideraría la propuesta. Por ello, fue una estrategia ciudadana de concientización y presión, para invitar a que los organismos de decisión tomarán la medida.

De este proceso participaron dos colectivos ciudadanos, el grupo Gazqua quienes trabajan procesos de defensa del medio ambiente y de educación popular en el territorio. Y así mismo la fundación Decide (Dirigida por el autor de la presente investigación). Ambos colectivos decidieron invitar a la acción colectiva, por medio de actos simbólicos y campañas de concientización hacia la prohibición local de las obras públicas con asbesto.

El evento que tuvo mayor acogida por la comunidad se realizó en el teatro municipal de dicho territorio, en él se presentó el documental "Eternos" el cual narra la vida de varias de las víctimas en el territorio a causa del asbesto. Cómo se ha señalado de forma previa, Sibaté es un municipio en el cual se ubica una de las principales productoras de asbesto denominada Eternit. Este hecho ha llevado a varias afectaciones en materia ambiental y en la salud de sus pobladores, sea porque son trabajadores de la fábrica o porque han tenido contacto directo con el material.

Retomando, en el espacio señalado se les dio cita a varios de los concejales y tomadores de decisión de la localidad. En él se contó con la participación de los concejales de Mesitas del Colegio, un municipio aledaño a Sibaté que optó por la prohibición local de las obras públicas con asbesto. Así mismo, en dicho evento intervino Camilo Araque, quien hizo

alusión de la necesidad de la prohibición local desde una perspectiva de competencias administrativas.

A pesar de las magnitudes del evento, a él sólo asistieron las víctimas de asbesto del municipio, quienes mantienen contacto con la problemática y desde tiempo atrás se han organizado para visualizar los daños a los que está sometido el municipio a causa del asbesto. Con ello se evidenciaba, que no existía la voluntad política y social para llevar a cabo el proyecto en dicho municipio. Así mismo como lo señala Leonardo (2019), director del colectivo Gazqua, la incidencia económica de la empresa Eternit en el municipio es muy grande y persiste el imaginario sobre el bienestar económico sobre los derechos ambientales.

Un elemento similar ocurrió en el municipio de Soacha, en donde también se buscó llevar a cabo el proceso de prohibición de las obras pública con asbesto. En él, los grupos ambientalistas y otros actores participaron en diferentes espacios en el concejo con la finalidad de llevar esta propuesta a dicho escenario. En principio hubo favorabilidad y varios de los concejales se mostraron receptivos frente al proyecto. No obstante, no hubo la acogida suficiente y el proyecto no inició su trámite en las instancias decisorias.

Como lo señala Helen (2019), activista de la fundación Ana Cecilia Niño y habitante de Soacha, el proceso genera distintas conflictividades en el territorio, principalmente por el temor de los concejales de formar una disputa con las industrias. Cabe señalar que Soacha es un municipio contiguo a Sibaté y la industria Eternit queda en el medio de ambos municipios. Así mismo, Helen señala que el activismo social que se ha emprendido parte de la buena fe, al considerar que la empresa ha abandonado el uso del asbesto, como lo ha manifestado en varios comunicados públicos.

Finalmente a modo de conclusión, se puede evaluar que en estas dos territorialidades prosperó la narrativa hegemónica en defensa del uso del asbesto. La evidencia de ello se denota en los argumentos utilizados para retener esta propuesta, en los cuales se primaba la proyección económica que generaba la industria Eternit sobre el territorio. Puede que no existirá una argumentación directa como se hizo notorio en el caso de los municipios boyacenses. No obstante, la falta de voluntad política como lo evidencian los actores entrevistados es muestra que existen intereses superiores que evitan el desarrollo de estas iniciativas.

El caso de Bogotá fue distinto por varios motivos. El primero consiste en que no fue una iniciativa de presión ciudadana, sino por el contrario consistió en la influencia de la fundación Ana Cecilia Niño directamente en el concejo de Bogotá. El segundo, aspecto es que la narrativa que evitó su desarrollo devino de un ámbito jurídico, en el cual se argumentaba que el concejo no tenía la facultad para decretar dicha prohibición. Esto llevó a un nuevo escenario, dado que el concejo aprobó la prohibición, pero el alcalde que para dicho marco temporal era Enrique Peñalosa se rehusó a firmar el acto administrativo, argumentando que “Todos estamos de acuerdo en que hay que prohibir el asbesto, nadie discute eso, y ojalá se haga pronto. Lo único que está diciendo el concepto de la Alcaldía es que esto no es nuestra competencia, ni del Concejo, es un tema de ley a nivel nacional que debe salir del Congreso (Peñalosa, 2019).”

Con este hecho, era imposible que la iniciativa tomara vigencia en la capital. Aun así, cabe resaltar que una vez aprobada la ley Ana Cecilia Niño, el alcalde Peñalosa firma el acto administrativo. En este sentido, se evidencia que Bogotá tuvo un matiz diferente en el marco interpretativo. En este caso, se le dio prevalencia al argumento normativo, el cual señala que el concejo no es un ente competente para regular elementos de contratación pública, dado que ello es competencia del sector central.

5 Conclusiones

Los rezagos de la industrialización y los nuevos matices de la sociedad capitalista, evidencian cada vez más los riesgos en salud a los que estamos sometidos. El caso del asbesto, su producción y comercialización, se conjuga con el de muchos otros materiales posiblemente tóxicos, que el discurso de la incertidumbre ha permitido mantener en uso. Es por ello que las políticas públicas cobran mayor relevancia en este ámbito, dado que son herramientas estatales que permiten la prevención, regulación y democratización de los problemas en salud pública.

Ahora bien, la presente investigación permitió dilucidar varios de los componentes políticos y sociales que acompañan la problemática del asbesto en Colombia. Muchos de estos elementos son compartidos por problemas públicos similares, por lo general en los que se cuestiona la utilización de un determinado material. Así lo han evidenciado académicos como Michael Davis y Ulrich Beck, quienes parten del hecho de la incertidumbre como generadora de vacíos que enfrentan a los actores políticos, sociales y económicos.

Con ello, la investigación evidenció la existencia de una narrativa hegemónica en Colombia que argüía la posibilidad de una extracción, manufacturación y comercialización del asbesto en condiciones de seguridad. A ella se le denominó tesis del uso seguro del asbesto, dado que suponía que, con ciertas leyes regulatorias, el asbesto perdía su componente nocivo. De esta narrativa surge un discurso antagónico, que afirma que el asbesto no debe ser utilizado bajo ninguna circunstancia por su nocividad en la salud. Esta postura fue considerada como la contranarrativa, dado que promovía la prohibición del mineral.

Ambas afirmaciones desarrollaron unos campos argumentativos, basándose en evidencias, leyes y componentes científicos. Finalmente, queda claro que la confrontación de esta dos visiones condujo a la yuxtaposición de la contranarrativa sobre la narrativa hegemónica, legitimando la prohibición del asbesto a nivel nacional. Este hecho, lleva a deducir que lo que era contranarrativa, en el momento actual es narrativa hegemónica. Ahora bien, cabría preguntarse a modo de conclusión, ¿Cuáles fueron aquellos acontecimientos políticos y sociales que permitieron esta traslación?

Como se analizó previamente, el escenario internacional tuvo una relevancia en la prohibición del asbesto en Colombia. Hubo un consenso en las organizaciones internacionales tanto de la salud como del trabajo en efectuar recomendaciones frente a la prohibición del material. Varios de los países productores suspendieron su ejercicio comercial, como fue el caso de la Unión Europea y Canadá. Todo ello, lleva a evaluar el contexto de la narrativa global sobre la prohibición del asbesto, como un aliciente en el ejercicio interno.

Ahora bien, efectivamente Colombia adecua parte de su ordenamiento legal a los supuestos internacionales frente al manejo del asbesto. Por ello adaptó a su estructura

interna convenios como el de Róterdam o Basilea. Aun así, este ejercicio fue limitado para las demandas ambientales de la sociedad, que suponían una prohibición total del asbesto.

Siendo así, las acciones sociales promovidas por organizaciones de activistas y académicas fueron vitales para la consecución de la prohibición del material. Como denota la investigación, el acompañamiento que tuvieron las vías legales y jurídicas para la aprobación de la ley 1968 de 2019, contó con el acompañamiento de estas estructuras. Por lo cual, puede afirmarse que el caso colombiano, es similar al de otros países, en dónde la consecución de la prohibición del asbesto, se desarrolla en un esfera política y social.

Curiosamente, en Colombia no se contó con la misma participación del sector trabajador como lo fue en otros países. Cabe recordar el caso italiano, que fue expuesto en la investigación, en donde las organizaciones sindicales, llevaron a juicio al director de Eternit. Por el contrario, las organizaciones laborales estuvieron de lado de las industrias, acomodándose a la narrativa del uso seguro del asbesto como noción generadora de estabilidad laboral.

Esta dinámica conllevó a que no se entablara una coordinación suficiente entre las organizaciones de activista y el sector local. Como se demostró previamente, el municipio de Sibaté estuvo apartado del ejercicio social en contra del asbesto, salvo por unas expresiones locales con poca fuerza movilizadora. A su vez, este hecho puede replicarse en otras localidades, como lo es campamento Antioquia, municipio que resguarda las únicas minas de asbesto en Colombia. El alcalde del territorio durante los proyectos de ley sostuvo una tesis en defensa del mineral.

Con ello, se concluye que el ejercicio social fue vital para la prohibición del asbesto, aunque este no fuese un acontecimiento totalmente unificado, la actuación de los sectores ambientales, médicos y académicos promovieron la contranarrativa hasta darle validez legal.

Complementando lo anterior, se puede deducir que el caso de la prohibición del asbesto en Colombia requirió del acompañamiento de sectores sociales y políticos, de forma conjunta. La articulación de ambos actores fue necesaria para la aprobación de la ley.

Como se denotó previamente, los actos legales encaminados a la prohibición del material que no gozaban de un suficiente respaldo social fueron archivados. Por el contrario, la avanzada social logró promover y visualizar la problemática hasta el punto de lograr su prohibición en el ámbito legislativo. Por ende, es evidente que actores políticos y sociales que convergieron en la contranarrativa actuaron de forma unida para conseguir la prohibición del material.

En este orden de ideas, debe entenderse a la narrativa hegemónica, como aquel marco normativo que acoge la tesis de la prohibición del asbesto y faculta al Estado para implementarla en el marco institucional. Siendo así, se evidencia que no todos los factores fueron incluidos en este nuevo marco. Varios de ellos, podrían configurarse como la base para una nueva contranarrativa o simplemente argumentos en contra en un futuro. Este análisis quedará sujeto a futuras investigaciones.

Aun así, cabe mencionar algunas de las exigencias que quedaron fuera del marco legal, como lo son las demandas laborales en materia de indemnización y participación. Así, los gremios sindicales evidenciaron que no existe una representación real en las comisiones conformadas por la nueva ley. A su vez, las víctimas sienten que hay un vacío en cuanto a la reparación. Esto, en razón que no existe un fondo de víctimas y tampoco un apoyo real a los procesos indemnizatorios que ellas llevan en el marco jurídico.

Estas posturas que acontecen como argumentos en contra, pueden transformarse en una nueva contranarrativa cuando inicie el proceso de implementación de esta ley en 2021. Por el momento, los resultados hallados denotan este inconformismo por parte de algunos actores de la problemática. Cabe mencionar que los trabajadores del sector también se han manifestado en cuanto a la prohibición. Este elemento podría significar que la norma de no alcanzar el objetivo restaurativo de la economía del sector, podría generar nuevas contranarrativas en los antiguos productores, sobre todo del sector minero.

Finalmente, cabe mencionar que el enfoque con el que se desarrolló el análisis, es decir el interpretativista, permitió evaluar los discursos y debates que entretejieron la problemática. En este orden de ideas, existen varios elementos a resaltar en cuanto a la contribución de este enfoque al ejercicio de las políticas públicas, destacando aquellas problemáticas abocadas a la sociedad del riesgo en términos de Beck.

En este orden de ideas, es notorio que la actualidad ha traído el surgimiento de nuevos problemas que conllevan riesgos en la salud humana. Estos por lo general son invisibles, dado que los resultados en la salud humana son tardíos y no se presentan de una forma igualitaria. El riesgo se hace notorio en razón del devenir mediático y la evidencia empírica que denota la sociedad. Muy comúnmente, este tipo de problemas es respaldado por un corporativismo cientificista, que alude a una evasión de la problemática debido a falta de certeza causal. Esta conducta es comúnmente replicada por muchos de los problemas acontecidos en la sociedad contemporánea.

En el caso colombiano, no ha sido el problema del uso del asbesto el único hecho que acontece un escenario incierto como lo descrito. Por ejemplo, en la coyuntura actual riñen debates frente a la utilización del glifosato, la falta de prevención en el consumo de azúcar, la contaminación del aire, entre otros problemas públicos que acarrearán riesgos para la salud humana, pero que por su falta de certeza y la incidencia del poder corporativo, tornan compleja su regulación.

Estos hechos llevan a suscitar, que es necesario un modelo académico adecuado para el análisis de estos problemas inciertos y generalmente polarizados, en el cual, la opinión, visión y relatos de los actores puedan cohabitar en un mismo rasero analítico. Por ende, el enfoque interpretativo es una alternativa válida y ajustable para la comprensión de problemas públicos semejantes al asbesto.

A su vez, puede significar un eventual avance y fortalecimiento de la naturaleza democratizadora de las políticas públicas. Esto en razón que muchos de los problemas de la sociedad del riesgo, se presentan a partir de rígidas jerarquías, que suponen que solo una clase científica puede definir la peligrosidad de un determinado elemento para la salud humana.

Este enfoque permite poner a discutir en un mismo rango a los actores, sin suponer que sólo los elementos técnicos son criterios de decisión válidos. Con ello, la democracia ganaría espacio en cuanto a estos escenarios de complejidad.

Finalmente, como consideración personal acierto en afirmar que la problemática del asbesto comparte similitudes con ejercicios similares en cuanto a la afectación a la salud

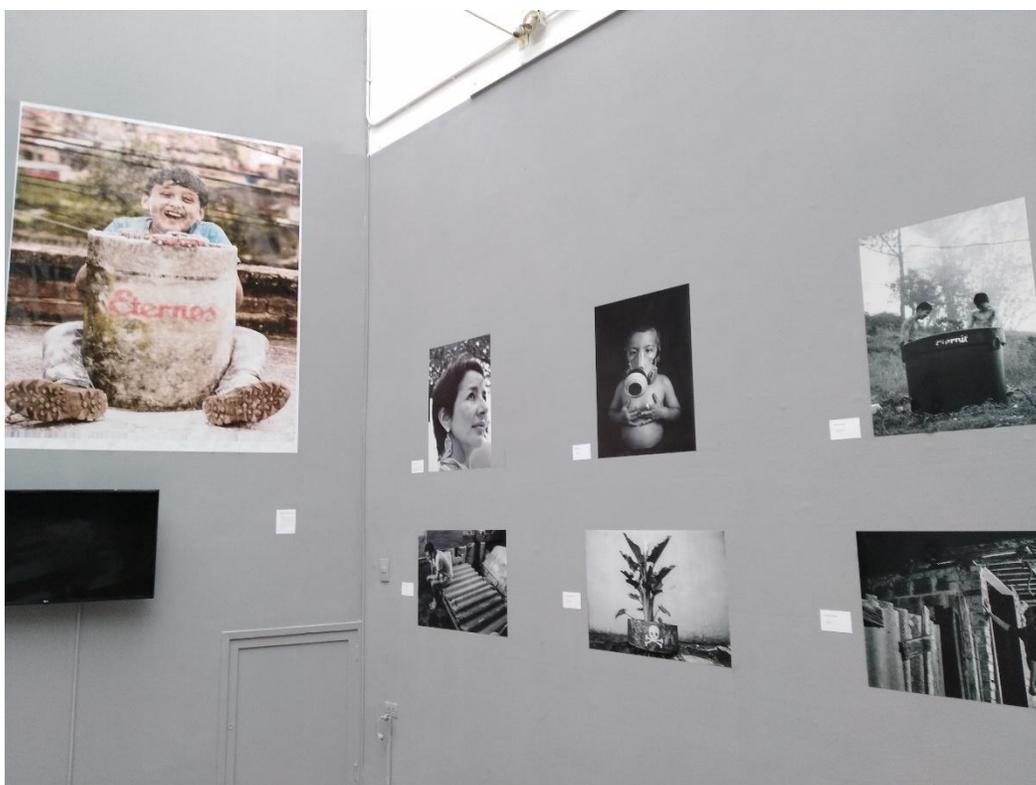
pública. El ejercicio de prohibición en Colombia permitió evaluar el tránsito que deben de tomar muchas medidas para garantizar un ambiente sano para el humano.

A su vez, cada vez es más evidente la injerencia del poder corporativo en la investigación científica, por lo cual estas problemáticas son susceptibles de ser maniatadas a los intereses de las empresas y sólo la organización social puede efectuar un poder real de veto.

Ante ello, la organización y la acción colectiva cobra importancia real en los avatares de las democracias contemporáneas y el Estado corporativo. Dado que es la forma más directa y esencial para contrarrestar los riesgos a la salud humana y a la vida que buscan imponer las industrias a la comunidad nacional.

6 Anexo: Recorrido fotográfico

6.2 Anexo 1 Exposición fotográfica evento Eternos



Exposición realizada en Bogotá financiada por la alcaldía de Sibaté, la cual expone la incidencia del asbesto en Sibaté a partir del recorrido de la vida de las víctimas del material. El espacio contó con la participación de diferentes actores, incluyendo la fundación Decide, la cual reflexionó entorno a las narrativas e imaginarios sobre el asbesto en Sibaté

6.3 Anexo 2 Participación en el Concejo Municipal de Soacha motivando a la prohibición local de las obras públicas de asbesto



La Fundación Decide participó en este espacio invitando al concejo y a la comunidad a iniciar un proceso local en el cual se formalizara la prohibición del asbesto en las obras públicas que licitará el municipio

6.4 Anexo 3: Presentación Documental Eternos motivando a la comunidad de Sibaté de la prohibición del asbesto en las obras públicas



Como se enunció en unos de los capítulos de la presente investigación, la fundación Decide acompañó a diferentes actores y líderes locales a impulsar la iniciativa de la prohibición local del asbesto en obras públicas. El evento expuso el documental Eternos, que expone las vivencias de las víctimas de asbesto en el territorio.

6.5 Anexo 4: Activismo social en Sibaté motivado por organizaciones de base frente al debate en la Cámara de Representantes de la Ley Ana Cecilia Niño





El colectivo Gazqua emprendió una acción de incidencia social denominada Rodada por el Aire. Este se desarrolló en Sibaté con motivo del debate en la cámara de representantes del proyecto de ley Ana Cecilia Niño y el temor local a que nuevamente se archivara el acto administrativo.

6.6 Anexo 5: Participación en la reunión con el congresista Mauricio Toro donde se expusieron los argumentos en defensa del proyecto original para ser debatido en la cámara de representantes



La fundación Decide participó en un espacio convocado por el congresista Mauricio Toro junto con demás organizaciones, para exponer las razones de la prohibición del asbesto y así mismo, la importancia de mantener el proyecto como estaba establecido originalmente.

6.7 Anexo 6: Taller sobre percepciones y narrativas frente al manejo del asbesto en el barrio Pablo Neruda



El taller se realizó con la fundación Decide y fue detallado en la presente investigación. En él se recopilaron las narrativas en cuanto a la presencia del asbesto en el barrio. Cabe recordar que el barrio Pablo Neruda cumple un papel fundamental en la historia del uso del asbesto en Colombia, no sólo por su cercanía a la empresa Eternit, sino porque allí fue donde nació la activista Ana Cecilia Niño y acorde a varias de sus anécdotas, probablemente contrajo la enfermedad en dicho territorio.

6.8 Anexo 7: Participación en La Minga, evento realizado en el barrio Pablo Neruda



En este este espacio nuevamente se realizó el taller frente a las narrativas sobre la presencia del asbesto en el territorio. No obstante, como se explicó en el desarrollo del trabajo, la metodología no fue de grupos focales, sino participación abierta a la comunidad del barrio.

6.9 Anexo 8: Participación en el foro Asbesto un Peligro Silencioso realizado por la Universidad del Rosario



Evento desarrollado por la Universidad del Rosario que agrupó a diferentes actores frente a la problemática del asbesto. En la fotografía de derecha a izquierda pueden ubicarse Alejandro Gaviria, ex ministro de salud, que desde su cargo incidió en la problemática al agruparse con sectores civiles que perseguían la prohibición. El sociólogo Francis Chateauraynaud, quien es citado en esta investigación por sus aportes a la comprensión de la dinámica social y política del asbesto en Francia y el mundo. Juan Carlos Guerrero director del ORAC, quien también es citado en esta investigación por sus análisis políticos e incidencia en la prohibición del asbesto, Esteban Cruz Rodríguez quien redacta la presente investigación y finalmente Juan Pablo Ramos, quien desde la ingeniería ambiental ha entramado diferentes estudios sobre la incidencia del asbesto en la vida humana.

6.10 Anexo 9: Aprobación de la ley Ana Cecilia Niño en la Cámara de Representantes, Congreso de la República



Aprobación final de la ley Ana Cecilia Niño

7 Referencias

- Acción Popular por la cual se prohíbe el uso del asbesto en Colombia, 25000-23-15-000-2005-02488- (JUZGADO TREINTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C 1 de marzo de 2019).
- Allen, L. P., Baez, J., Stern, M. E., Takahashi, K., & George, F. (2018). Trends and the Economic Effect of Asbestos Bans and Decline in Asbestos Consumption and Production Worldwide. *Environmental Research and Public Health*, 15-31.
- Atara, F. R. (Dirección). (2018). *Inextinguible* [Película].
- Auto 515 de 2017, Expediente D-12287 (Corte Constitucional de Colombia 03 de 10 de 2017).
- Baur, X. (2015). *Related Disorders in Germany: Background, Politics, Incidence, Diagnostics and Compensation*. Berlin: IDM.
- Beck, U. (2019). *La Sociedad del Riesgo*. Bogotá: Planeta.
- Boden, L. I., & Ozonoff, D. (2008). Litigation-Generated Science: Why Should We Care? *Environ Health Perspect.*, 117-122.
- Brown. (1950). The management viewpoint: Discussion. *In: Vorwald*, 67-72.
- CAR. (2013). *Guía para la gestión ambiental Residuos de asbesto y los productos que lo contengan*. Bogotá: CAR.

Castleman, B., & Ziem, G. (1988). Corporate Influence on threshold limits values.

American Journal of Industrial Medicine , 531-559.

Chateauraynaud, F. (1999). *Les Sombres Précurseurs, Une Sociologie pragmatique de*

l'arte et du risque. Paris: L'école des hautes études en sciences sociales.

Convenio 162 de 1986, Convenio 162 de 1986 (OIT 1986).

Crisotilo, I. d. (2009). *respecto a la diferencia entre el crisotilo*. Instituto del Crisotilo.

Decreto 1594 de 1984, Decreto 1594 de 1984 (Ministerio de Salud 1984).

Decreto ley 2090 de 2003, Diario Oficial No. 45.262, de 28 de julio de 2003

(MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL 28 de 07 de 2003).

Engilman, D., Bird, T., & Lee, C. (2014). Dust diseases and the legacy of corporate

manipulation of science and law . *International Journal of Occupational and Environmental Health*, 1-25.

Federal Institute for Occupational Safety and Health . (2014). *National Asbestos Profile*

for Germany . Berlin: Federal Institute for Occupational Safety and Health .

Gallo, O., & Pico, C. (2016). Acerca del debate sobre el uso del asbesto en Colombia.

Semanario Viva la ciudadanía, 17-23.

González, D. P., Blanco, C. A., Guerrero, J. C., Villamizar, G., & Greenpeace. (2019).

Comunicado público sobre las iniciativas legislativas . Bogotá.

GreenPeace. (2017). *El asbesto sigue enfermando a Colombia*. Bogotá: GreenPeace.

GreenPeace. (2 de 05 de 2020). *Greenpeace*. Obtenido de Greenpeace:

<https://pages.greenpeace.co/eternit>

Grossman, E. (2016). Actor. En J.-F. J. Jorge Iván Cuervo, *Diccionario de Políticas*

Públicas (págs. 47-56). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

-
- Group, World Bank. (2009). *Good Practice Note: Asbestos: Occupational and Community Health Issues*. World Bank Group.
- H.K.Lee, & Douglas, I. J. (1978). Asbestos and Disease. En I. J. H.K.Lee, *Asbestos and Disease* (págs. 3-38). ENVIRONMENTAL SCIENCES: An Interdisciplinary Monograph Series.
- Henderson, D.W, & Leight, J. (2011). The history of asbestos utilization and recognition of asbestos-induce diseases. *Asbestos: risk assesment, epidemiology, and health effects*, 1-8.
- Hoz, A. d. (16 de 6 de 2019). El asbesto: un enemigo presente en casas, escuelas y hospitales. *El Heraldó*.
- IARC. (1987). Overall evaluations of carcinogenicity: an updating of IARC Monographs volumes. *IARC Monogr Eval Carcinog Risks Hum Suppl*, 1 - 440.
- Ibañez, P. C. (2012). Amianto y los Fondos de Compensación., (pág. presentación). Barcelona.
- Isaza, D. (22 de 11 de 2017). Por qué nos enferma lo que respiramos – Dr. Darío Isaza Londoño. (E. P. Libre, Entrevistador)
- Kapp, K. W. (2006). *Los Costes Sociales de la Empresa privada*. Madrid: Catarata.
- Kuyek, J. (2003). *Asbestos Mining in Canada*. Montreal.
- Le, G. V., Takahashi, K., Karjalainen, A., Delgermaa, V., & Hoshuyama, T. (2009). National Use of Asbestos in Relation to Economic Development. *Enviromental Health Perspectives*, 116-119.
- Ley 1968, Ley 1968 (Congreso de la República de Colombia 11 de Julio de 2019).

Ley 1968, Ley 1968 (Congreso de la República 11 de 07 de 2019).

Ley 253 de 1996, Ley 253 de 1996 (Congreso de la República 1996).

ley 436 de 1998 (Congreso de la república 1998).

Ley 438 de 1998, Ley 438 de 1998 (Congreso de la República de Colombia 1998).

Ley 97, Gaceta del Congreso 948 (Congreso de la República Noviembre de 2015).

Maunney, M. (2018). *The History of asbestos - importing, Exporting and Worldwide Use.*

Mesothelioma Center.

McCulloch, J., & Tweedale, G. (2008). *Defending the indefensible: The Global Asbestos*

Industry and its fight for survival. Londrés: Oxford.

Mendez, A. (23 de 11 de 2015). *Perspectivas y Participación de los trabajadores en la construcción de normas, reglamentos y planes nacionales en el campo de la salud ocupacional y riesgos laborales.* Medellin , Antioquia, Colombia.

Michaels, D. (2008). *Doubt is their product.* Nueva York: Oxford University Press.

Michaels, D., & Morfon, C. (2007). How litigation shapes the scientific literature:Asbestos &(and) disease among automobile mechanics. *Journal of Law and Policy*, 1113-1169.

Ministerio de la protección social. (2007). *Guía de Atención Integral Basada en la Evidencia para la neumoconiosis.* Universidad Javeriana.

OIT. (1996). *95.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo .* OIT.

OIT. (junio de 2020). *Organización Internacional del Trabajo.* Obtenido de Organización Internacional del Trabajo: https://www.ilo.org/safework/areasofwork/occupational-health/WCMS_360578/lang--es/index.htm

Olson, M. (1999). *La lógica de la acción colectiva.* Barcelona: Alianza.

- OMS. (2007). *Esquema para la elaboración de programas nacionales de las enfermedades relacionadas con asbesto*. Organización Mundial de la Salud.
- OMS. (2012). *The Human and Financial Burden of Asbestos in the WHO European Region*. Bonn: Meeting report World Health Organization.
- ORAC. (2018). *Asbesto un peligro silencioso primer informe*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- OSHA. (2014). *Hoja de datos OSHA*. Nueva York: OSHA.
- Proyecto de ley 177, Gaceta del Congreso 561 (Congreso de la República Noviembre de 2007).
- Proyecto de ley 199 de 2007, Gaceta del Congreso número 028. (Secretaria General de la Cámara de Representantes de la República de Colombia. Proyecto de ley. febrero de 2007).
- Resolución 007 , or la cual se adopta el Reglamento de Higiene y Seguridad del Crisotilo y otras (Ministerio de Salud a de Noviembre de 2011).
- Resolución 1458 de 2008, No. 46.981 (Ministerio de la protección social 06 de 05 de 2008).
- Resolución 2400 de 1979, Resolución 2400 de 1979 Por la cual se establecen algunas disposiciones sobre vivienda, higiene y (Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social 22 de Mayo de 1979).
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis*. Durham and London: Duke University Press.
- Salud, O. M. (20 de Septiembre de 2017). OMS. Obtenido de OMS:
<http://www.who.int/es/>

- Salud, O. M. (26 de abril de 2020). *Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/asbestos-elimination-of-asbestos-related-diseases>
- Scientific Committee On Toxicity, Ecotoxicity And The Environment (Cstee). (10 de 05 de 2020). *Página Oficial de la Unión Europea*. Obtenido de Página Oficial de la Unión Europea: https://ec.europa.eu/health/node/42333_fi
- Secretariat International Ban Asbestos. (2012). *Charting the Changing Pattern of Asbestos Production and Use 1950-2012*. Londres.
- Segura, O. (20 de 05 de 2020). *Sherlock Communications*. Obtenido de Sherlock Communications: <https://www.sherlockcomms.com/es/blog/colombia-libre-asbesto/>
- Sentencia 2003-01565, AP 250002315000 2003 01565 01 (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo 3 de Septiembre de 2015).
- Smith, D. R. (2011). Occupational Epidemiology in the Real World: Irving Selikoff, Odds Ratios, and Asbestosis. *Archives of Environmental & Occupational Health*, 63-64.
- Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2017, Publicación: 107ª reunión CIT (2018), Publicación: 107ª (OIT 2017).
- Takahashi, K. (2017). *National Asbestos Profile for Australia*. Sidney: Asbestos Safety and Eradication Agency Report .
- Takahashi, K. (2017). *National Asbestos Profile for Australia*. Sidney: Asbestos Safety and eradication agency.
- Unión General de Trabajadores. (2019). *Guía para la protección de víctimas de amianto*. Madrid: Minsiterio del Trabajo Migraciones y Seguridad Social.

- Universal, E. (03 de 05 de 2013). Severa sentencia en Italia contra Eternit por uso de amianto. *El Universal*.
- V, B. (1950). The management viewpoint: Discussion. *In: Vorwald*, 67-72.
- Villamizar, G. (2012). EL LARGO Y SINUOSO CAMINO DE LA ENFERMEDAD LABORAL EN COLOMBIA. EL CASO DE LA ASBESTOSIS. *Revista de Medicina*, 17-40.
- Villamizar, G. (05 de 05 de 2020). *Rebellion*. Obtenido de Rebelión:
<https://rebellion.org/un-caso-de-responsabilidad-social-frente-al-retiro-del-asbesto/>
- Villamizar, G., & Camero Ramos, G. (2019). *Asbesto en Colombia fundamentos para el debate*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Villamizar, G., & Camero Ramos, G. (2019). *Asbesto en Colombia Fundamentos para el debate*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vogel, L. (2013). A Trial with Far-reaching implications. En IBAS, *Eternit and the great asbestos trial* (págs. 39-41). IBAS.
- Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive policy Analysis*. London New Delhi: International Educational and Professional Publisher.
- Zarate, M. F., & Aldana, J. C. (2017). *Exposición a asbesto: efectos en la salud y legislación sobre su uso*. Bogotá: Repositorio Universidad del Rosario.

