

JORGE IVÁN HURTADO MORA

*Derecho a la participación y rol de la sociedad civil
y del conocimiento tradicional en la implementación
de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático*

SUMARIO

Introducción. I. Participación ciudadana en la gestión ambiental. A. Preliminares. B. La complejidad de la participación. C. Tipología. D. Efectos vinculantes. E. Aspectos constitucionales y legales. F. La participación en el cambio climático. II. Tratamiento del rol de la sociedad civil y la participación ciudadana en los instrumentos internacionales relacionados con la adaptación y mitigación al cambio climático. A. Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. B. Protocolo de Kioto (1998). C. Acuerdo de París (2015). III. Inventarios nacionales de emisión de GEI y las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (Intended Nationally Determined Contributions –INDC–). A. Antecedentes. B. Concepto. C. Tipos de informe. D. INDC en Colombia. D. Informe sobre el efecto agregado de las indc. F. Las INDC y la participación ciudadana. IV. El conocimiento tradicional como elemento estratégico en la mitigación y adaptación al cambio climático. A. Visión ancestral de los pueblos kogi, arhuaco y wiwa para la conservación territorial y ambiental de la Sierra Nevada, Corazón del Mundo, ante las manifestaciones “cambios” naturales y ambientales en el Mundo y el Universo. B. Jorge Furagaro Kuetgaje. Indígena Uitoto de la Chorrera, Amazonas. Secretario Indígena de la Mesa regional Amazónica. Coordinador de Recursos Naturales y Cambio Climático de la Coordinadora de Organizaciones de la Cuenca Amazónica –COICA–. C. Cambio climático, escenarios de participación y el papel de la sociedad en la medidas de mitigación y adaptación. José Absalón Suárez Solís. Equipo de territorio y medio ambiente. Proceso de Comunidades Negras en Colombia –PCN–. Conclusiones. Bibliografía.

ABSTRACT

This paper describes and analyzes the role given to the civil society, regarding to mitigation and adaptation to climate change, understood as a supranational issue. With the above premise, the paper state how public participation in the environmental management has a significant status in the local scene today, because is in this area where climate variability and disorder moves.

As a brief addendum and considering the characteristics of a multi-ethnic country like Colombia, the ancestral knowledge, turns to be an essential element and main reference that must be involved as an added value, in the

role played by the civil society in order to face the challenges established in Paris COP21 (2015).

RESUMEN

Este documento describe y analiza específicamente el papel de la sociedad civil a propósito de la mitigación y adaptación al cambio climático, entendido este como un asunto supranacional. Establecida la anterior premisa, a continuación se desarrollan algunas líneas respecto de cómo participa en la actualidad la ciudadanía en el ámbito local a propósito de la gestión ambiental, que es donde efectivamente se recrea la variabilidad y el desorden climático.

Adicionalmente, atendiendo las características de un territorio pluriétnico como el colombiano, el conocimiento tradicional se convierte en un elemento vital y referente de gran importancia que debe ser involucrado como valor agregado dentro del rol que juega la sociedad civil, a partir de los retos establecidos en la COP21 de París (2015).

INTRODUCCIÓN

Una de las grandes falencias y distorsiones de la adaptación al cambio climático –por lo menos en el contexto colombiano– es el débil papel que juega la sociedad civil, por cuanto parece que un hecho cuya afectación tiene tanta trascendencia está siendo monopolizado en su tratamiento, de un lado por un grupo de científicos, y de otro, por un sector político. En medio de esos dos ámbitos maniobra una sociedad que no tiene acceso a información de calidad y mucho menos a escenarios de toma de decisiones que la haga sentir empoderada, y sobre todo, que le permita percibir la eficacia del artículo 79 constitucional que demanda la salvaguarda del derecho a un medio ambiente sano, y la necesidad de dotar de precisos instrumentos a la ciudadanía para que incida en los hechos y decisiones que puedan afectar sus intereses.

De otra parte, y atendiendo a nuestro carácter pluri diverso y multiétnico, es interesante analizar y dimensionar si el conocimiento tradicional –tan protegido por nuestra estructura constitucional y por el ordenamiento legal– ha sido tenido en cuenta como uno de los múltiples instrumentos, universos o herramientas que pueden hacer aportes eficaces a fin de lograr el objetivo común de la adaptación.

Así las cosas, se considera pertinente abordar la mitigación y adaptación al cambio climático desde la perspectiva comunitaria y étnica, en primer lugar para determinar si son eficaces los reconocimientos derivados del Estado Social de Derecho y si se puede colegir que hemos trascendido de un simple reconocimiento de un derecho a su eficacia. En segundo lugar, resulta válido identificar de manera sustancial los momentos propiciados por el gobierno de relación y acercamiento con la comunidad y los aportes útiles dejados por esta.

Con el referido objetivo ya identificado, el presente artículo aborda en primer lugar un estudio general acerca de la estructura de la participación ciudadana en la gestión ambiental pues, como ya se advirtió, es ahí donde se enmarcan principalmente los efectos del cambio climático. Posteriormente se identifican en algunos instrumentos internacionales los espacios o momentos de intervención señalados a la sociedad civil en el marco del fenómeno estudiado. De otro lado, se ha considerado pertinente incorporar en este documento un concreto análisis de los Inventarios Nacionales de Emisión de Gases de Efecto Invernadero –GEI– y las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (Intended Nationally Determined Contributions –INDC–) atendiendo a la importancia de dimensionar que aunque el manejo lógico del tema se dinamiza a nivel internacional, resultan igualmente trascendentes las actuaciones e iniciativas de nivel nacional. Finalmente, y a manera de complemento, a partir de nuestra diversidad étnica y cultural se pone en consideración el papel que juega el conocimiento tradicional en el escenario de la mitigación y adaptación al cambio climático.

Valga resaltar que para esta última parte se determinó como justo y valioso incorporar a algunos miembros de las comunidades étnicas para que expresaran sus percepciones sobre el tema.

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

A. PRELIMINARES

Si el ejercicio que gobierna este texto se direcciona a determinar el papel de la sociedad civil dentro de la mitigación y adaptación al cambio climático, es menester advertir que no existe en el ordenamiento interno una especie de catálogo exclusivo de mecanismos que permitan intervenir en ese complejo

asunto. Lo anterior significa que siendo el cambio climático un elemento transversal dentro de la gestión ambiental, es pertinente abordar el esquema participativo integral que en ella opera. Así, entonces, cuando en un trámite de licenciamiento ambiental¹ o de concesión de aguas se solicita la realización de una audiencia pública², de una manera colateral esa intervención ciudadana también aborda la mitigación y adaptación al cambio climático, pues la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, termina, de una u otra forma, por aportar a la reducción de las distorsiones climáticas.

La afirmación clara y directa que gobierna esta parte del documento es que la participación de la ciudadanía y el rol de la sociedad en la mitigación y adaptación al cambio climático ha sido hasta ahora bastante precaria, o por lo menos no ha sido lo suficientemente contundente como para erigirla en actor principal para la toma de decisiones que en relación con el tema adoptan los Estados, a través de instrumentos internacionales o internamente, mediante los correspondientes marcos legales. Al respecto: a. Los sistemas de acceso a la información técnica y científica aún no alcanzan el nivel requerido, lo cual nos remite a una de las determinantes esenciales de la política de participación ciudadana cual es que *sin información de calidad no hay participación eficaz*; b. Las instancias de decisión al interior de cada cumbre anual reunida para el tratamiento de este asunto no abren sus puertas con el vigor esperado para que la sociedad se involucre, lo cual también permite determinar que el Estado en su fase de preparación para intervenir y negociar las medidas de mitigación y adaptación, tampoco tiene como referente importante el insumo ciudadano, y c. Es válido decir que al interior de la sociedad hay una evidente desarticulación que hace débil su voz frente al gobierno, pues existe una especie de elitismo ciudadano que no es lo suficientemente incluyente y que, por tanto, deja por fuera a algunos grupos que no cuentan con el debido empoderamiento o capacidad para participar.

La premisa básica es que si en ocasiones es complejo el interrelacionamiento entre Estados en la búsqueda de consensos sobre cómo mitigar y adaptarse al cambio climático, atendiendo a que las relaciones entre estos son de poder, donde no existe una coercibilidad, sino mas bien unos cum-

1 La licencia ambiental fue establecida en Colombia a través de la Ley 99 de 1993, y hoy en día se regula a través del Decreto 2041 de 2014.

2 Las audiencias públicas ambientales están reglamentadas por el Decreto 330 de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

plimientos sujetos a la buena voluntad, pues serán aún más difíciles las relaciones entre Estado y sociedad.

Una aproximación teórica a lo que significa la participación ciudadana es definida por el profesor Marc Parés como “todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público” (Parés, 2009, p. 17).

La anterior afirmación permite establecer en primer lugar que solo aquellas manifestaciones o intervenciones de la gente sobre lo público alcanzan el talante de participación ciudadana, lo cual también lleva a concluir que en su desarrollo existe un relacionamiento con el Estado, como cuando un grupo de ciudadanos interviene en una audiencia pública solicitándole a la autoridad ambiental que niegue u otorgue una licencia ambiental para un proyecto a ejecutarse en su territorio. Por el contrario, otros escenarios de discernimiento donde no haya un interés público se recrearán en un plano de interrelacionamiento privado, como podría ser el caso de la discusión de cierto grupo de personas acerca del nuevo estatuto de copropiedad sobre un bien inmueble.

La intervención ciudadana en la gestión ambiental está más que legitimada al ser reconocido el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano³ como un derecho superior que debe permanecer y prevalecer en caso de cualquier confrontación con otra clase de derechos igualmente protegidos por el orden constitucional, previos los correspondientes ejercicios constitucionales de ponderación.

Si este derecho así previsto no es monopolio de una persona individualmente considerada, la defensa que de él se haga cobijará no solo al accionante de su defensa sino a toda la comunidad, lo cual, adicionalmente, pone de presente que para participar no hay límites espaciales ni territoriales, atendiendo la naturaleza colectiva y global del ambiente.

Ahora bien, determinar que la participación busca *incidir en lo público* genera algunos de los siguientes cuestionamientos: a. ¿Debe tener el insumo ciudadano un efecto vinculante respecto de la decisión que finalmente adopte una autoridad?; b. ¿Quien participa debe acreditar un interés concreto o una legitimación en la causa?, y c. ¿Deben existir límites territoriales para la maniobrabilidad de los mecanismos de participación?

3 Este derecho colectivo está consagrado en el artículo 79 de la Constitución Política de 1991.

Las respuestas posibles a los anteriores cuestionamientos podrían ser: a. Desde el punto de vista legal la autoridad no está constreñida o conminada a acatar obligatoriamente los pedidos o resoluciones que demande la ciudadanía; b. Quien participa está exento de probar un interés concreto pues lo que se infiere es que su motivación está gobernada por la defensa del interés colectivo, y c. Si el entorno es uno solo, mal podría señalársele a la ciudadanía un ámbito territorial específico para participar.

Resulta interesante lo citado por el profesor Parés al determinar la escala de la participación propuesta por Arnstein, la cual permite identificar en la información, comunicación, consulta, deliberación y decisión las etapas del proceso participativo; respecto a las dos primeras se advierte que allí la comunidad solo tiene un relacionamiento con la administración que aún no se traduce en la convicción de influir en una decisión de naturaleza pública, al ser solo actos preparatorios para abordar las siguientes etapas que, por el contrario, tienen como objetivo buscar de la administración, una decisión democrática (Parés, 2009).

El planteamiento es útil para abordar una tendencia que toma fuerza dentro del relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía, y es aquella que aborda como sinónimos los términos *participación* y *socialización* cuando efectivamente no lo son, pues sentado lo que es participar, se podría predicar de la socialización el momento para dar a conocer a una colectividad los resultados de un proceso ya concluido y en el cual no intervinieron. Así, entonces, involucrar a la ciudadanía en las decisiones públicas bien sea, por ejemplo, para otorgar una licencia ambiental, construir una política pública relacionada con la conservación de un recurso natural renovable o expedir un cuerpo normativo de contenido ambiental, debe ser el resultado coherente de cumplir con el mandato constitucional que pregona el deber legal de garantizar la intervención ciudadana en las decisiones públicas que puedan afectarla. Si entonces todo se lleva al plano de la socialización –fase que podría equipararse a la simple comunicación entre administración y comunidad– se estaría corriendo el riesgo de desnaturalizar el sentido de la participación en torno a su influencia en la decisión pública.

Hablar de participación ciudadana es nada más ni nada menos que materializar los conceptos de *Estado Social de Derecho* y *Democracia Participativa* que estructuran el modelo político trazado en el régimen constitucional vigente; garantizar su materialización es darle legitimidad a las decisiones

que, en este caso, se relacionan con el ambiente como cuestión eminentemente pública. Hoy desafortunadamente los mecanismos de participación maniobran en escenarios de conflicto y debate, lo que torna apremiante direccionarla hacia estadios de armonía y construcción entre el Estado y la llamada sociedad civil.

B. LA COMPLEJIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Lo cierto es que en la actualidad, y a pesar de los consensos logrados, no hay una percepción unificada entre los actores que en ella intervienen sobre cuál es el verdadero papel que debe desempeñar la participación ciudadana en materia medioambiental, hecho que origina una evidente insatisfacción sobre su pertinencia (para el sector productivo) y su eficacia (para el sector comunitario).

Si se le pregunta a ese sector productivo su opinión sobre la participación, al menos una parte responderá que es algo difuso en la medida en que no establece límites al ciudadano para intervenir y mucho menos lo apremia a demostrar el interés que le asiste. Sin embargo, si esa misma pregunta se le traslada a la comunidad, responderá que la participación es cuestión inútil pues al final no tiene un efecto vinculante para el tomador de decisiones.

Lo cierto es que no puede dejársele a la ritualidad o al formalismo el desarrollo de la participación sino que, por el contrario, para lograr su valía debe ser percibida como un tema trascendente y sustancial.

Entrada en vigencia la Constitución Política de 1991 que, como se sabe, fue una estructura generosa en parámetros de conservación ambiental, y en la cual, como ya se ha advertido, se sentó el sustento de la participación en defensa del entorno y los recursos naturales, las percepciones de los actores que componen el tríptico ambiental podrían describirse de la siguiente manera:

a. Para la autoridad la participación constituía un elemento necesario de legitimación procesal de sus decisiones.

b. Para el sector económico la participación no era necesariamente un factor con el que quisieran contar dentro de los trámites administrativos adelantados para obtener la viabilidad ambiental de sus proyectos, obras o actividades.

c. Para la comunidad la participación debía ser abordada en términos cuantitativos y no cualitativos, lo que implicaba determinar que la toma de decisiones les pertenecía a ellos y no a la administración.

Estas posiciones con evidentes distorsiones traían las siguientes consecuencias:

a. Si la administración le da preponderancia a lo procesal puede omitir la evaluación de insumos sustanciales aportados por la comunidad en espacios democráticos, y que contribuyen a elaborar decisiones más democráticas y sostenibles.

b. Si el sector económico no percibe como válida la participación dentro de sus procesos pierde una oportunidad en esos espacios para explicar claramente el proyecto a desarrollar, los impactos, medidas de mitigación, compensación y, sobre todo, los valores agregados que para la comunidad asentada en ese específico territorio se pueden generar.

c. Si la comunidad percibe la participación en términos cuantitativos, hace que la misma se desarrolle sobre la pasionalidad y no sobre la racionalidad, lo cual resta importancia a un discurso argumentativo y sólido que incida eficazmente en las decisiones adoptadas con posterioridad por la autoridad.

El análisis anterior nos avoca a la resolución de una pregunta evidente: *¿Cuál es entonces la participación ideal, pero sobre todo eficaz?* No hay, por supuesto, una respuesta única, pero una aproximación al *deber ser* de la misma determina que es aquella donde: a. Cada actor tiene claro su rol como interviniente; b. La toma de decisiones es una competencia exclusiva de la Administración; c. La exclusividad de la Administración debe ser armonizada con el aporte comunitario, y d. El usuario de los recursos naturales determina la participación no como una imposición, sino como una instancia de construcción cuyo objeto final es la sostenibilidad ambiental, social y económica de un territorio.

Lo cierto es que hay que modular la participación ciudadana⁴ con elementos técnicos y científicos para que alcance su máximo esplendor y se convierta realmente en un referente de la autoridad al momento de decidir respecto de lo ambiental.

4 Al respecto el Ministerio de Ambiente de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sostuvo que “En un intento de evaluación, debo decir que en el SINA institucional son débiles los procesos de participación en la gestión ambiental” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012).

C. TIPOLOGÍA

Tal como lo determinan las doctrinantes Gloria Amparo Rodríguez y Lina Marcela Muñoz Ávila se han intentado varias clasificaciones de la participación ciudadana, la cual, en lo que interesa a este documento, puede dividirse en participación administrativa, política y judicial (Rodríguez y Muñoz Ávila, 2009)

De la primera se pueden identificar dos variantes, la participación orgánica y la participación funcional, según si quien participa en ese momento actúa siendo parte de la administración –p. ej., cuando se integra el consejo directivo de una CAR–, o fuera de ella –como cuando un grupo de ciudadanos solicita una audiencia pública en los términos del Decreto 330 de 2007–. Con todo, esta participación, como su nombre lo indica, es la que se surte ante la autoridad ambiental y dentro de los trámites que por competencia adelantan.

La participación política es aquella donde el ciudadano, ejerciendo a plenitud los derechos y deberes que el ordenamiento constitucional le ha señalado, interviene, define y decide con su voluntad algunas cuestiones propias de la operatividad del Estado.

La participación judicial es la que se surte ante los jueces competentes a través de las acciones señaladas como necesarias para la defensa del catálogo de derechos señalados por la Carta Política de 1991.

No ofrece mayor dificultad enmarcar la gestión ambiental en estas tres clases de participación: se está en el escenario *administrativo* cuando se solicita quedar vinculado como un tercero procesal en un trámite de licenciamiento; en el *político* cuando se encamina la voluntad y el voto, por ejemplo, a refrenar o rechazar un asunto relativo al agua o a la revocatoria del mandato de un gobernante que no ha cumplido con sus obligaciones ambientales, y en el *judicial* cuando se interpone una acción popular en defensa de un humedal.

D. EFECTOS VINCULANTES

Como se ha venido consignando, el debate respecto de la participación gira en torno a la capacidad que esta tiene para influir en las decisiones de la administración pública, es decir, la forma en que se vincula a la discrecionalidad de la autoridad para decidir.

Se consideran efectos vinculantes de la participación ciudadana en materia ambiental los siguientes:

a. **Formal.** Es aquel que condiciona la legitimidad de la actuación pública a la realización del respectivo mecanismo de participación, por ejemplo, cuando existe la obligación de realizar una consulta previa al estar totalmente identificada la presencia de un grupo étnico en el territorio donde se ejecutará un proyecto para el cual se está solicitando el otorgamiento de una licencia ambiental.

b. **Sustancial.** Es aquel donde la autoridad está obligada a acatar obligatoriamente lo dispuesto por la comunidad y reflejarlo así en su decisión. Baste decir que este tipo de efecto no está contemplado en nuestro ordenamiento legal y, por tanto, la autoridad es autónoma respecto de sus decisiones.

c. **Sustancial no sustentado en la ley sino en la fuerza del argumento ciudadano.** Aunque no hay ley que le indique a la autoridad el deber de acoger la opinión comunitaria en su decisión, es tan contundente lo expresado y argumentado por la sociedad civil que reduce el margen de maniobra de la entidad, no quedándole otro camino que actuar en consecuencia con lo pedido por el orden privado.

Se reitera que aunque puede más la discrecionalidad otorgada por el sistema jurídico a la autoridad, si se quiere predicar la eficacia de la participación es necesario que sea tenida en cuenta sin que ello signifique un desplazamiento de la administración por la ciudadanía en la toma de decisiones.

E. ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Como ya se advirtió, la génesis de la participación ciudadana en materia ambiental está en la Constitución Política de 1991, estructura desde la cual parte una nueva manera de pensar el significado de la protección del medio ambiente como derecho colectivo, atendiendo a la proclama de tener un Estado Social de Derecho donde los derechos de naturaleza comunitaria adquieren preponderancia sobre aquellos de corte individual, además de hacer un tránsito de la democracia representativa a una participativa, lo que implica una ciudadanía con un camino frontal hacia el Estado para incidir en lo público.

Este texto concuerda con lo consignado por el tratadista Amaya Navas cuando cita los artículos 2.º, 8.º y 79 del ordenamiento constitucional como pilares donde descansa la intervención de los ciudadanos en torno a las cuestiones ambientales (Amaya Navas, 2012). Sin embargo, el espectro se puede ampliar a preceptos tan importantes como el artículo 80 de la Carta

que al proclamar el desarrollo sostenible como una condición para el gasto y planeación de la oferta ambiental, indirectamente advierte que la sostenibilidad se alcanza si en ella se involucra el componente ciudadano.

Resulta pertinente lo contenido en el artículo 67 cuando encuentra en la educación un instrumento válido de conservación ambiental y sucesivamente todos los artículos que promueven las acciones dispuestas para el mantenimiento del orden ambiental: 86 (acción de tutela), 87 (acción de cumplimiento) y 88 (acción popular y de grupo).

Desde el ámbito legal, sin duda la Ley 99 de 1993 es el compendio normativo que desarrolla los mandatos ambientales de la Constitución, y al hacerlo le da a la participación ciudadana un sitio dentro de sus contenidos, identificando una serie de mecanismos puestos al servicio de la comunidad para actuar dentro de la actividad estatal.

Entre esta gama de mecanismos se pueden destacar: a. El derecho a intervenir en las actuaciones administrativas ambientales; b. El derecho de petición; c. Las audiencias públicas, y d. Las consultas previas.

No sobra resaltar que aunque el Decreto Ley 2811 de 1974 fue expedido bajo el imperio de la Constitución de 1886, no dejó de preocuparse por verter en sus contenidos elementos para la intervención ciudadana; así las cosas, desde el artículo 2.º, acerca de los objetivos del estatuto, se advierte que es menester lograr la *máxima participación social*.

La mejor forma de determinar que la participación ciudadana está presente y vigente en este estatuto es citar la Sentencia C-126 de 1998 a través de la cual la Corte Constitucional resolvió la acción de inconstitucionalidad impetrada contra algunos contenidos del Decreto Ley 2811 de 1974; precisamente la demanda advirtió de una supuesta vulneración constitucional al omitir el código un título o capítulo expreso sobre mecanismos de participación ciudadana. La Corte no accedió a lo solicitado argumentando que si bien no existe un título que reúna sistemáticamente algunos instrumentos participativos, sí lo hace a lo largo de su contenido, y para ello resaltó, solo por citar un ejemplo, las asociaciones de usuarios de las cuencas hidrográficas.

F. LA PARTICIPACIÓN EN EL CAMBIO CLIMÁTICO

La afirmación clara y directa es que la participación de la ciudadanía y el rol de la sociedad en la mitigación y adaptación al cambio climático ha sido hasta ahora bastante precaria o, por lo menos, no ha sido lo suficientemente

contundente como para que se sienta actor principal en la toma de decisiones de los Estados a través de instrumentos internacionales, o internamente, mediante los correspondientes marcos legales. Al respecto cabe señalar: a. Los sistemas de acceso a la información técnica y científica aún no alcanzan el nivel requerido, lo cual nos remite a una de las determinantes esenciales de la política de participación ciudadana cual es la referida a que *sin información de calidad no hay participación eficaz*; b. Las instancias de decisión al interior de cada cumbre anual no abren sus puertas con el vigor esperado para que la sociedad se involucre, lo cual también permite determinar que en su fase de preparación para intervenir y negociar las medidas de mitigación y adaptación el Estado tampoco tiene como referente importante el insumo ciudadano, y c. Es válido señalar que al interior de la sociedad existe una evidente desarticulación que debilita su voz frente al gobierno, pues existe una especie de elitismo ciudadano que no es lo suficientemente incluyente y que, por tanto, deja por fuera algunos grupos que no cuentan con el debido empoderamiento o capacidad para participar.

La premisa básica es que si en ocasiones es compleja la relación entre Estados en la búsqueda de consensos respecto de la forma de mitigar y adaptarse al cambio climático atendiendo a que cualquier cumplimiento está gobernado por la buena voluntad y no por la coercibilidad, pues serán aún más difíciles las relaciones entre Estado y sociedad.

II. TRATAMIENTO DEL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON LA MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Como bien lo establece Held, cada vez es más fácil identificar problemas que trascienden las fronteras nacionales para volverse asuntos que afectan a la comunidad internacional en su conjunto (Held, 2007). Al respecto no es difícil identificar que uno de esos problemas tiene que ver con el calentamiento global, al ser el medio ambiente un todo no fraccionado que demanda un tratamiento supranacional.

De poco o nada sirve el esfuerzo independiente de un Estado en la adopción de medidas para mitigar los impactos del cambio climático si paralelamente hay otros renuentes a someter o ajustar su política económica a parámetros serios de conservación.

En todo caso, es evidente que los mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental consagrados en los instrumentos internacionales relacionados con la mitigación del cambio climático son escasos. Además, si bien los pocos mecanismos consagrados permiten la participación de la sociedad civil, solo están facultados para hacerlo en menor medida: como máximo a la sociedad civil se la tiene en cuenta para informarla o consultarla, pero pocas veces para que proponga iniciativas, tome decisiones o participe activamente.

En el siguiente apartado se hace un análisis concreto de las formas como cada uno de los instrumentos internacionales involucran a la sociedad en el tratamiento del cambio climático.

A. CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático –CMNUCC– (Organización de las Naciones Unidas, 1992), adoptada el 9 de mayo de 1992 en Nueva York y en vigencia a partir del 21 de marzo de 1994, consagra en varios de sus artículos algunos mecanismos de participación de la sociedad civil; por ejemplo, en el artículo 4.1 determina la participación a título de información del público en general, y además indica que las partes estimularán su participación pero sin especificar un mecanismo en particular⁵.

Adicionalmente, el artículo 6.º consagra nuevamente la participación a título de información de la sociedad civil de los diferentes Estados parte, e indica que podrá intervenir en la elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización de carácter público, pero sin declarar un mecanismo puntual para ello, por lo que cada país lo podrá hacer autónomamente⁶.

5 Específicamente la Convención determina: “Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán: i) ‘Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales’”.

6 Al tenor de la Convención se señala: “Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso i) del párrafo 1 del artículo 4.º las Partes: a) Promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva: i) La elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos; ii) El acceso del

Más adelante, el artículo 7.º consagra el mecanismo de participación de consulta de la sociedad civil en esa Convención, toda vez que, más allá de informar y educar a la sociedad civil, se tiene en cuenta a las organizaciones no gubernamentales como sujeto calificado para suministrar información a la Conferencia de las Partes. Además, en el mismo artículo se consagra la posibilidad de que las entidades no gubernamentales participen como observadores en las sesiones de las *Conferencias de las Partes*.

[...] 2. La Conferencia de las Partes, en su calidad de órgano supremo de la presente Convención, examinará regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomará las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención. Con ese fin:

[...] 1) Solicitará, cuando corresponda, los servicios y la cooperación de las organizaciones internacionales y de los órganos intergubernamentales y no gubernamentales competentes y utilizar la información que éstos le proporcionen;

Y,

[...] 6. Las Naciones Unidas, sus organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como todo Estado miembro o todo observador de esas organizaciones que no sean Partes en la Convención, podrán estar representados en los periodos de sesiones de la Conferencia de las Partes como observadores. Todo otro organismo u órgano, sea nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, competente en los asuntos abarcados por la Convención y que haya informado a la secretaría de su deseo de estar representado en un periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes como observador, podrá ser admitido en esa calidad, a menos que se oponga un tercio de las Partes presentes. La admisión y participación de los observadores se regirá por el reglamento aprobado por la Conferencia de las Partes.

público a la información sobre el cambio climático y sus efectos; l) La participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas; y iv) La formación de personal científico, técnico y directivo; b) Cooperarán, en el plano internacional, y, según proceda, por intermedio de organismos existentes, en las actividades siguientes, y las promoverán: i) La preparación y el intercambio de material educativo y material destinado a sensibilizar al público sobre el cambio climático y sus efectos; y ii) La elaboración y aplicación de programas de educación y formación, incluido el fortalecimiento de las instituciones nacionales y el intercambio o la adscripción de personal encargado de formar expertos en esta esfera, en particular para países en desarrollo”.

B. PROTOCOLO DE KIOTO (1998)

El PK sobre el cambio climático (Organización de las Naciones Unidas, 1997) fue adoptado el 11 de diciembre de 1997, pero solo entró en vigor hasta el 16 de febrero de 1998 y hace parte de la CMNUCC. Como en la ya analizada Convención, el Protocolo no es muy generoso en la consagración de mecanismos de participación ciudadana. En virtud del artículo 13 la Conferencia de las Partes puede solicitar los servicios y cooperación de los órganos no gubernamentales, y utilizar la información que estos les suministren.

[...] 4. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo examinará regularmente la aplicación del presente Protocolo y, conforme a su mandato, tomará las decisiones necesarias para promover su aplicación eficaz. Cumplirá las funciones que le asigne el presente Protocolo y:

i) Solicitará y utilizará, cuando corresponda, los servicios y la cooperación de las organizaciones internacionales y de los órganos intergubernamentales y no gubernamentales competentes y la información que éstos le proporcionen;

Por otra parte, el artículo 10.º consagra el mecanismo de participación a través de la información del público en general respecto del cambio climático. Se proclama que los Estados parte deben colaborar con la elaboración y ejecución de los programas de educación y capacitación que se desarrollen por conducto de los órganos pertenecientes a la Convención.

Sobre ese punto específico el Protocolo determina:

Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y las prioridades, objetivos y circunstancias concretos de su desarrollo nacional y regional, sin introducir ningún nuevo compromiso para las Partes no incluidas en el Anexo I aunque reafirmando los compromisos ya estipulados en el párrafo 1 del artículo 4.º de la Convención y llevando adelante el cumplimiento de estos compromisos con miras a lograr el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta lo dispuesto en los párrafos 3, 5 y 7 del artículo 4.º de la Convención:

[...] e) Cooperarán en el plano internacional, recurriendo, según proceda, a órganos existentes, en la elaboración y la ejecución de programas de educación y capacitación que prevean el fomento de la creación de capacidad nacional, en particular capacidad humana e institucional, y el intercambio o la adscripción de personal encargado de formar especialistas en esta esfera, en particular para los países en desarrollo, y promoverán tales actividades, y facilitarán en el plano nacional el conocimiento

público de la información sobre el cambio climático y el acceso del público a ésta. Se deberán establecer las modalidades apropiadas para poner en ejecución estas actividades por conducto de los órganos pertinentes de la Convención, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 6.º de la Convención.

Es así que el protocolo desarrolla nuevamente la importancia de darle un valor agregado y la importancia de que la comunidad en general conozca y se capacite respecto del fenómeno estudiado.

C. ACUERDO DE PARÍS (2015)

El acuerdo de París (Organización de las Naciones Unidas, 2015) es el resultado de la vigesimoprimer Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático celebrada en París entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015. En ese instrumento se puede analizar desde distintos apartados la participación de la sociedad civil. Por ejemplo, en el artículo 7.º se reconoce que las labores de adaptación a los cambios climáticos deben desarrollarse teniendo en cuenta que autónomamente cada país ejerce su propio control de acuerdo con su población y con las características especiales de sus ecosistemas, sin ignorar los conocimientos tradicionales y ancestrales de las comunidades asentadas en su territorio. Así las cosas, el Acuerdo adoptado señala:

Las Partes reconocen que la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso.

Por otra parte, los artículos 11 y 12 resaltan la importancia de la educación en materia ambiental, así como la formación, sensibilización y participación del público en esa área, sobre todo en aquellos países en desarrollo, para poder actuar de una manera más eficaz frente al cambio climático.

11.1. El fomento de la capacidad en el marco del presente Acuerdo debería mejorar la capacidad y las competencias de las Partes que son países en desarrollo, en

particular de los que tienen menos capacidad, como los países menos adelantados, y los que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, para llevar a cabo una acción eficaz frente al cambio climático, entre otras cosas, para aplicar medidas de adaptación y mitigación, y debería facilitar el desarrollo, la difusión y el despliegue de tecnología, el acceso a financiación para el clima, los aspectos pertinentes de la educación, formación y sensibilización del público y la comunicación de información de forma transparente, oportuna y exacta.

[...]

12. Las Partes deberán cooperar en la adopción de las medidas que correspondan para mejorar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático, teniendo presente la importancia de estas medidas para mejorar la acción en el marco del presente Acuerdo.

Finalmente, el artículo 16 nuevamente consagra la posibilidad que tienen los organismos no gubernamentales de participar como observadores en la Convención señalando:

16.8. Las Naciones Unidas, sus organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como todo Estado miembro de esas organizaciones u observador ante ellas que no sea Parte en la Convención, podrán estar representados como observadores en los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París. Todo órgano u organismo, sea nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, que sea competente en los asuntos de que trata el presente Acuerdo y que haya informado a la secretaría de su deseo de estar representado como observador en un período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París podrá ser admitido como observador a menos que se oponga a ello un tercio de las Partes presentes. La admisión y participación de los observadores se regirán por el reglamento a que se refiere el párrafo 5 de este artículo.

El pasado 22 de abril de 2016 ciento setenta y cinco Estados miembros firmaron en la sede de las Naciones Unidas en New York el Acuerdo de París (2015), hecho histórico que ha determinado todo un récord en cuanto al número de firmantes. Se espera que más allá de la parafernalia que pudo rodear el evento, y de la descomunal carga de buenas intenciones, este hecho sea un paso definitivo para hacer eficaz la adopción pronta de medidas que

reduzcan los GEI, y, paralelamente, que este nuevo acuerdo transforme en realidad la vinculación activa de la sociedad civil en todo el proceso en una clara relación estrecha con el trabajo propio de los Estados.

III. INVENTARIOS NACIONALES DE EMISIÓN DE GEI, Y LAS CONTRIBUCIONES PREVISTAS Y DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL (INTENDED NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTIONS –INDC–)

A. ANTECEDENTES

Desde la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático –CMNUCC–, adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, la cual entró en vigor en 1994, y que ha sido ratificada por ciento noventa y dos países miembros de las Naciones Unidas, los diferentes Estados parte han reconocido la imperiosa necesidad de estabilizar las concentraciones de GEI, de manera que los ecosistemas puedan adaptarse naturalmente al cambio climático. De esa manera, en dicho tratado los Gobiernos acordaron compartir información sobre las emisiones de GEI, lanzar estrategias nacionales para hacer frente a tales emisiones, participar en programas de apoyo a países en vías de desarrollo y, en general, cooperar para adaptarse a los impactos del cambio climático. En la Convención se estableció el principio según el cual los países tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas, de forma que los países desarrollados tienen la responsabilidad de tomar medidas de mitigación que demuestren su claro compromiso de resolver el problema, mientras que las naciones en desarrollo tienen una responsabilidad secundaria.

Sin embargo, los compromisos previstos en la Convención para los países desarrollados fueron muy débiles: se estableció que voluntariamente reducirían las emisiones de GEI a los niveles de 1990, fijando como fecha para alcanzar esa meta el año 2000, también de cumplimiento voluntario. El voluntarismo sirvió de poco: la tasa de emisiones de GEI del conjunto de esos países se incrementó.

Otros acuerdos internacionales –como el Convenio de Diversidad Biológica y la Convención sobre la Desertificación– también se refieren al cambio climático, en cuanto este fenómeno genera pérdida de biodiversidad y cambios drásticos en el suelo. Sin embargo, la CMNUCC es el acuerdo principal.

Por eso, en 1997, y ante el fracaso del voluntarismo, se firmó el PK con el fin de hacer la Convención vinculante.

En virtud de la debilidad de la Convención para garantizar que se alcanzaran las metas de reducción de GEI aconsejadas por los científicos, y en el marco de ese tratado internacional los países parte de la misma resolvieron desarrollar un Protocolo. El PK obligaba a los países desarrollados a reducir sus emisiones en el periodo 2008–2012 en un promedio de 5,2% en relación con el nivel de emisiones que tenían en 1990. Los países en desarrollo no tienen obligaciones de reducción de GEI dado que la mayor responsabilidad por las emisiones históricas y actuales recae en los desarrollados.

Nuevamente lo pactado en Kioto también quedó en buenas intenciones. En palabras de Manuel Rodríguez Becerra y Henry Mance (2009, p. 44), el protocolo de Kioto no es suficiente por las siguientes razones:

1. No incluye a todos los países: Estados Unidos, el principal emisor histórico de GEI, no lo ratificó.
2. Las metas son muy modestas: la reducción de 5,2% es insuficiente si se considera que en el curso de este siglo tendrá que llegar hasta 80%.
3. Los países en desarrollo no asumieron metas de reducción, asunto comprensible toda vez que quieren ver primero el liderazgo y un compromiso fuerte de los países desarrollados a partir del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.
4. No incluye todas las emisiones pues deja por fuera los GEI provenientes del transporte aéreo y marítimo, y aunque son las fuentes que más rápidamente se incrementan no están incluidas dentro del Protocolo
5. No enfrenta de manera contundente el problema de la deforestación.

Como ya se señaló, la expectativa mundial se concentraba en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre cambio climático reunida en New York en septiembre de 2009, que serviría de antecedente de la COP15 en Copenhague (Hurtado Mora, 2011). De los pronunciamientos de la Cumbre los expertos determinarían la posibilidad que en la COP se asumieran metas serias y vinculantes frente a la reducción de emisiones de GEI.

A su turno Barack Obama, presidente de Estados Unidos, hizo un llamado mundial para actuar rápidamente en la lucha contra el calentamiento

global, pero no ofreció nuevas propuestas que pudieran reactivar los estancados diálogos en la ONU respecto de un pacto para enfrentar el cambio climático. Así las cosas, en muchos medios de comunicación internacional se evidenciaron las diversas posiciones de los países frente a los compromisos de reducción de emisiones, las cuales abarcaron desde un compromiso total hacia la reducción de las GEI, hasta la falta de compromiso sobre el tema.

La percepción final es que todos los Estados aguardaron prudente y cautelosamente las medidas que habrían de adoptar China y Estados Unidos; aun así la confianza era mayor y existía un clima optimista en que Copenhague fuera un escenario de concreción y pactos vinculantes, pues a medida que el calentamiento de la tierra avanza, las etapas de prevención se agotan para pasar a etapas de valoración de daños: tsunamis, avalanchas o sequías ya no podrán seguir siendo evaluadas por las naciones como efectos aislados sino como avisos inequívocos de la naturaleza.

Paralelamente a esos eventos el documento incluyó el informe del Foro Humanitario Global, el cual determinó que el calentamiento global causa anualmente la muerte de 300.000 personas y significa un costo económico de US\$125.000 millones. El informe se convirtió en un S.O.S. para que en Copenhague se alcanzara un acuerdo serio que definiera el camino para reducir la contaminación producida por el efecto invernadero.

El documento igualmente señaló que el calentamiento global afecta a más de 300 millones de personas y que sus consecuencias perjudican especialmente a los países más pobres, aunque estos solo emiten el 1% del dióxido de carbono mundial.

En 2009 los científicos recomendaron que se debía establecer como meta reducir en los próximos cuarenta años las emisiones de GEI a un nivel tal que el aumento de la temperatura no supere los 2 °C, en relación con la era preindustrial. Ese mismo año, en la COP15 en Copenhague (Organización de las Naciones Unidas, 2010) se planteó que el objetivo final a largo plazo era la reducción mundial de las emisiones de CO₂ en al menos un 50% en 2050 respecto a 1990, y para conseguirlo los países debían establecer sus propios objetivos intermedios. Así, en el año 2020 los países industrializados deberían haber reducido sus emisiones de gases de efecto invernadero entre un 25 y un 40% con respecto a los niveles de 1990, y para 2050 alcanzar una reducción de entre el 80 y el 95%. Para variar la Conferencia terminó en una declaración de buenas intenciones. En la reunión desarrollada entre el 7 y el 18 de diciembre de 2009 solo se produjeron borradores de posibles

acuerdos, de manera que no hubo un acuerdo concreto sobre el tope de reducción de emisiones para los países desarrollados o una limitante para los países en desarrollo.

Finalizada la Conferencia se plasmó un acuerdo a puerta cerrada entre India, Brasil, Suráfrica, China y Estados Unidos, el cual básicamente no tiene ninguna fuerza vinculante, por lo cual depende de la buena voluntad de los Estados reducir sus emisiones de acuerdo con el plan que cada uno presentó en la conferencia.

Un año después, como evento preparatorio a la COP16 de Cancún 2010, y de naturaleza más organizacional que institucional, se celebró en Cochabamba (Bolivia) en abril de 2010 la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra con la presencia masiva de movimientos sociales y organizaciones provenientes de ciento cuarenta países, y con una reducida asistencia de delegados oficiales de esas naciones.

De la conferencia emanó el Acuerdo de los Pueblos y sus conclusiones fueron presentadas a la ONU para ser expuestas en la conferencia de Cancún en México:

Se debe tener,

... una visión integral sobre el cambio climático, incorporando el tema de las causas estructurales de la crisis climática, el rompimiento de la armonía con la Naturaleza y la necesidad de reconocer los derechos de la Madre Tierra para garantizar los derechos humanos, la importancia de crear un Tribunal de Justicia Climática y Ambiental, y el desarrollo de una democracia global para que los pueblos decidan sobre un tema que afecta a toda la humanidad y al planeta (Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, 2010).

Este acuerdo es claramente el resultado de una visión más comunitaria y social acerca de lo que se percibe como los orígenes y causas del menoscabo climático, a la vez que guarda una estrecha relación con la tierra como elemento incorporado a una identidad étnica y cultural. Desde luego, contiene un debate político acerca de los factores que han causado y están causando el agotamiento de la capa de ozono, desde el proceso de industrialización hasta el modelo capitalista de ciertos Estados.

Así las cosas, es un modelo opuesto a lo que se busca –sin lograrlo– en conferencias como la de Copenhague, cuyos intervinientes pertenecen en su mayoría a la llamada institucionalidad.

Luego, estamos ante otro problema no menor: si no hay consenso ni voluntad entre los Estados acerca de cómo mitigar y reducir las emisiones, entonces es más grande esa distancia de lo que puede ser un acuerdo integral entre Estado y sociedad acerca del cambio climático, sus impactos y medidas de salvaguarda.

En términos de sabiduría ancestral, de apropiación por las comunidades, de elementos ambientales como parte de su cosmovisión, es deber de los Estados darle a este conocimiento una importancia mayúscula para armonizarlo con las valoraciones técnicas y científicas quizás más modernas.

Una vez terminada la COP en Cancún se plasmaron importantes acuerdos relativos a la intensificación de la labor de mitigación de las emisiones de GEI, como se expone a continuación (Organización de las Naciones Unidas, 2011):

[L]as Partes que son países desarrollados deberían presentar inventarios anuales de gases de efecto invernadero e informes anuales sobre esos inventarios, junto con informes bienales sobre los progresos que hayan realizado en la reducción de las emisiones, que incluyan información sobre las medidas de mitigación destinadas a alcanzar sus metas cuantificadas relativas a las emisiones para el conjunto de la economía, las reducciones de las emisiones logradas y las emisiones proyectadas, y el apoyo financiero, tecnológico y para el fomento de la capacidad que hayan suministrado a las Partes que son países en desarrollo (Organización de las Naciones Unidas, 2010)

En la misma línea, la Conferencia,

[c]onviene en que las Partes que son países en desarrollo adoptarán medidas de mitigación apropiadas para cada país en el contexto del desarrollo sostenibles, respaldadas y facilitadas mediante tecnología, financiación y actividades de fomento de la capacidad, con el fin de lograr una desviación de las emisiones con respecto a los niveles que se registrarían en 2020 si no se adoptara ninguna medida (Organización de las Naciones Unidas, 2010).

Con posterioridad a Cancún, en la COP19 celebrada en Varsovia en 2013 se acordó que cada país podría decidir cuál sería su meta de reducción de GEI para enfrentar el cambio climático, decisión que debía comunicar en el primer trimestre de 2015 a través de sus Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional –INDC–. La redacción del acuerdo no fue muy afortunada, lo que llevó a un largo debate sobre su significado e implicaciones, el cual, finalmente se tranzó en Lima.

De esa manera, después de las negociaciones en la COP20 celebrada en Lima se acordó que las INDC debían incluir información relativa a la reducción de las emisiones y no simplemente aquella relacionada con sus metas, debido a la preocupación de que la falta de claridad pudiera terminar en que los países presentaran información incompleta y no comparable. De esa manera, se definió que a fin de facilitar la claridad, transparencia y entendimiento, las partes debían incluir en la comunicación de sus INDC información cuantificable, incluyendo un punto de referencia o año base, periodos o plazos de implementación, así como el alcance y cobertura de la contribución. Igualmente, debían referirse a su metodología para la estimación y contabilización de los GEI. Finalmente, debían especificar por qué su contribución era ambiciosa y equitativa, y aportaba al esfuerzo global de un calentamiento por debajo de los 2 °C. Lo anterior, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes y diferenciadas y las respectivas capacidades. Las INDC debían contener obligatoriamente información de mitigación, y voluntariamente la relativa a la adaptación y los medios de implementación. Adicionalmente, se invitó a todos los países a evaluar sus planes en materia de adaptación, así como los medios de implementación, incluidos el financiamiento y fortalecimiento de las capacidades, y la tecnología.

El acuerdo logrado en 2014 también estipuló que los países menos desarrollados y los Estados insulares que contribuyen poco a las emisiones globales, y que por lo mismo sufrirán algunos de los más graves impactos del cambio climático, como Vanatu, Bangladesh y Haití, solo requerían comunicar sus planes para transitar hacia una economía baja en carbono. Para el resto de países, desarrollados y en desarrollo, se previó un conjunto de guías sobre la información que debían presentar con el fin de hacerla comparable.

De esta manera, a diferencia del PK, donde se definieron los compromisos de reducción de las emisiones de los países Anexo 1, en el acuerdo de París todos los países determinaron autónomamente cual sería su contribución al esfuerzo global de reducción de emisiones, de acuerdo con los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades. Es decir, se pretendía que cada país definiera internamente las acciones a realizar, en qué periodo, y qué cantidad de GEI reduciría, planeándolo en sus INDC.

El 1.º de octubre de 2015, fecha límite para presentar las INDC, ciento cuarenta y seis países habían anunciado sus contribuciones. Según los expertos, ello aumentó la posibilidad de que en París se llegara a un acuerdo

significativo, pues era la primera vez que los países desarrollados y en desarrollo presentaban unos compromisos de mitigación, además de que un gran número de esos países presentó también sus planes de adaptación.

B. CONCEPTO

Según el Ministerio de Ambiente de Colombia, en un documento desarrollado en conjunto con WWF Colombia y la Fundación Natura (García, Barrera, Gómez y Suárez, 2015, p. 31), las características más importantes de las INDC son:

- Son universales, es decir, todos los países tienen que presentar sus contribuciones, no solo los países desarrollados.
- Son nacionales, es decir, cada país es autónomo en determinar cuál va a ser su contribución y cómo la va a implementar nacionalmente. Esta característica le da flexibilidad al país y abre la puerta a que cada uno elija el modelo de INDC más apropiado a sus circunstancias nacionales.
- Señalan un mínimo de información completa y comparable que los países deben aportar, pues de no ser así será imposible determinar si la suma de los esfuerzos se encamina hacia el escenario deseado de no más de 2 °C.
- Parten de la base de un no-retroceso, es decir, son lo mínimo que los países pueden hacer y a lo que se comprometen, luego de presentadas los países no pueden ya disminuir su ambición sino aumentarla con el tiempo.
- Son públicas. Los países acordaron anunciar públicamente, antes de la COP21 en París, sus contribuciones climáticas para el periodo post-2020.
- Pueden incluir temas de adaptación y los medios de implementación, de acuerdo con la decisión de la COP20 en Lima.

De esta manera, las INDC surgieron como un compromiso de los diferentes países alrededor del mundo en el marco de la COP21 celebrada en París en diciembre de 2015; en ella se acordó publicar un documento en donde quedarán plasmadas las acciones a implementar por cada Estado con respecto a las emisiones de GEI proyectadas a 2020.

La idea era que cada país, de manera autónoma, determinara cuál sería su contribución, teniendo en cuenta sus prioridades nacionales, circunstan-

cias y capacidades, sumado al marco internacional tendiente a disminuir las emisiones que tanto daño hacen al medio ambiente. De esa manera, con las INDC se busca articular la agenda nacional con la internacional, respecto del cambio climático y definir las acciones que se deben tomar para su efectivo mantenimiento.

Así las cosas, las INDC surgieron como el medio principal para que los gobiernos pudieran comunicar a nivel internacional las medidas que adoptan para enfrentar el cambio climático en sus propios países, de tal manera que el informe refleje la ambición de cada país en la reducción de las emisiones, teniendo en cuenta, como ya se manifestó, sus circunstancias y capacidades propias. Ello no obsta para que los que quieren manifiesten la forma en que se adaptarán a los impactos del cambio climático, e indiquen el tipo de ayudas que necesitan o están dispuestos a proveer a los demás países con el fin de adoptar todo tipo de medidas que construyan el camino para tener un futuro más próspero con una emisión de GEI mucho menor.

Según el World Resources Institute (2016), se espera que las INDC sirvan como una señal al mundo de lo que cada país está haciendo para combatir el cambio climático y limitar sus futuros riesgos. De esa manera, los países deberían seguir un proceso transparente en la preparación del informe, en busca de crear confianza y sentido de responsabilidad con las partes nacionales e internacionales interesadas. Un buen informe, entonces, debe ser lo suficientemente ambicioso como para liderar la transformación de los sectores más contaminantes, incluida la industria, pero al mismo tiempo ser transparente, para que todos los interesados puedan seguir el proceso y asegurarse de que los países están avanzando y logrando las metas propuestas, pero también debe ser equitativo, de forma que cada país realice la contribución justa en pro del medio ambiente. También debe ser claramente comunicado para que a nivel nacional e internacional los interesados puedan saber cómo todas esas acciones van a contribuir a la reducción de las emisiones globales y a la resistencia al cambio climático en el futuro. Igualmente, debe articular al país integrando el cambio climático en otras prioridades nacionales como el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, de modo que envíe señales al sector privado para que coopere con esos esfuerzos.

C. TIPOS DE INFORME

Según el documento de 2015 “El cambio climático, lo que está en juego” (Rodríguez y Mance, 2009b, p. 74), los países pueden presentar sus INDC de diferentes maneras, pero se destacan cuatro que por su importancia se citan:

Reducción absoluta con respecto a un año base:

- Este tipo de meta es utilizada usualmente por países desarrollados.
- El país reduce un porcentaje de sus emisiones con respecto a un año base determinado.

Meta de reducción frente a un escenario proyectado:

- Este tipo de meta es utilizada usualmente por los países en desarrollo con una capacidad significativa.
- El país no reduce sus emisiones con respecto a un año base, sino que proyecta sus emisiones a futuro. Es decir, determina cómo serían sus emisiones a 2030, por ejemplo, si el país no toma medidas de mitigación. Entonces, se compromete a hacer una reducción con base en un escenario inercial (business as usual).

Meta de intensidad:

Este tipo de meta es utilizada usualmente por países en desarrollo.

Se reduce la intensidad de carbono respecto al Producto Interno Bruto (PIB), de esta forma se liga la reducción de emisiones al crecimiento de la economía.

También se puede adoptar una meta de intensidad con base en emisiones per cápita.

Medidas de política pública:

- Este tipo de meta es utilizada usualmente por países menos desarrollados
- El país anuncia un conjunto de políticas y medidas con las cuales se puede medir una reducción de energía en algún sector en específico. Por ejemplo, metas específicas de eficiencia energética, energía renovable, menor uso de combustible, entre otros.

De la lectura de la referida cita se evidencia la importancia de determinar las medidas adoptadas por cada país parte, así como su contribución de GEI a nivel mundial.

D. INDC EN COLOMBIA

De acuerdo con las decisiones adoptadas en la COP19 y COP20 de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático –CMUNUCC–, el gobierno colombiano presentó su contribución prevista determinada a nivel nacional en 2015 (Gobierno de Colombia, 2015). Según el precitado informe, y de acuerdo con el primer informe Bienal de Actualización presentado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia –IDEAM–, Colombia produjo en el año 2010 emisiones de GEI de 224 Mton de CO₂-eq, equivalentes al 0,46 del total global para ese año. Del mismo informe bienal se desprende que la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra, emiten GEI de 130.36 Mton de CO₂-eq, seguido por el sector energía (71.21), residuos (13.71) y procesos industriales y uso de productos (8.69).

De lo anterior se desprende que debido a la diversidad geográfica y a la gran dependencia de la economía con respecto al clima y al uso y aprovechamiento de los suelos, Colombia es un país altamente expuesto y sensible a los impactos del cambio climático. En ese sentido, el Gobierno señala que es fundamental que su INDC contemple elementos de mitigación y adaptación, y medios de implementación, usándola como una herramienta para catalizar esfuerzos a escala nacional y sub-nacional a través de la planificación de una economía innovadora y competitiva, y a su vez resiliente y baja en carbono. Según lo anterior, es evidente el compromiso de Colombia, por lo menos en el papel, de aumentar la competitividad, productividad y eficiencia de los diferentes sectores de la economía, pero siempre partiendo de un desarrollo sostenible en donde el punto central sea la reducción de emisiones de GEI.

En esa medida, Colombia se comprometió a cumplir las siguientes metas:

- *Meta unilateral e incondicionada*: reducir sus emisiones de GEI en un 20% con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030, sobre la base del escenario “Business as Usual” –BAU–, plasmado en el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero –INGEI– realizado por el IDEAM en 2010. Es decir, se busca que para el año 2030 la emisión sea de 270 Mton de

CO₂-eq aproximadamente, y no de 350 Mton de CO₂-eq, cifra proyectada bajo el escenario BAU.

– *Meta condicionada*: sujeta a la provisión de apoyo internacional, Colombia podría aumentar su ambición para pasar de una reducción del 20% a una del 30% con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030^[7].

Según el análisis del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la Universidad de los Andes, el escenario del 20% tenía un mayor costo beneficio en términos económicos. Las medidas deben estar encaminadas a una modernización y transformación de la economía, sin que ninguna medida cueste más de US\$30 por tonelada de CO₂ reducida (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013). De las sesenta y cinco medidas de mitigación analizadas en este escenario, cincuenta son “gana-gana” (costos marginales negativos) para el sector que las implemente.

En busca de alcanzar las anteriores metas, desde el año 2012, y en el marco de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012), se realizaron análisis con alto rigor técnico explorando trayectorias para desligar el aumento de las emisiones de GEI del crecimiento económico nacional. Un punto plausible dentro del anterior análisis es que para su desarrollo se incluyeron espacios de diálogo, donde los expertos de entidades públicas, privadas, la academia y la sociedad civil identificaron y priorizaron medidas de mitigación alineadas con objetivos de desarrollo sectorial, materializándose así lo anteriormente expuesto en el presente documento, es decir, que las INDC contribuyen a la efectiva participación de la sociedad civil en la gestión ambiental.

De esta manera, en la búsqueda de acciones de adaptación del país frente al acuerdo de París, en el INDC de Colombia también se plantea que, partiendo de los avances en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, y en línea con los esfuerzos por luchar contra la pobreza multidimensional y la inequidad, la definición del componente de adaptación siga una metodología participativa, a través de talleres, sesiones de trabajo y espacios de diálogo con expertos de entidades públicas, privadas, la academia y la sociedad civil.

7 Cabe resaltar que el escenario BAU incluye esfuerzos de aumento de eficiencia energética en los sectores industrial, residencial y comercio; reducción de emisiones fugitivas por desaceleración en la producción de petróleo y carbón, y tendencias de deforestación bajo escenarios de post-conflicto, por lo cual el porcentaje de reducción se calcula sobre la base de un escenario que de por sí ya es más positivo que el actual.

De esta manera, el país enfocará sus esfuerzos a 2030, sin dejar de lado otro tipo de metas globales relacionadas con el cambio climático como las del Convenio de Diversidad Biológica, la Agenda de Desarrollo 2030, la Lucha Contra la Desertificación, y el Marco de Acción Sendai 2015-2030. Para lo anterior, se definieron las siguientes líneas estratégicas:

- i. Sinergias entre adaptación y mitigación.
- ii. Adaptación basada en socio-ecosistemas.
- iii. Articulación de la adaptación al cambio climático y gestión de riesgos.
- iv. Adaptación de infraestructura básica y sectores de la economía.
- v. Incorporación de consideraciones de adaptación y resiliencia en la planificación sectorial, territorial y del desarrollo.
- vi. Fortalecimiento de las capacidades institucionales.
- vii. Promoción de la educación en cambio climático para generación de cambios de comportamiento.
- viii. Consolidación de territorios de paz con consideraciones de cambio climático.

E. INFORME SOBRE EL EFECTO AGREGADO DE LAS INDC

La Secretaría de la Convención presentó un informe sobre el efecto agregado de las INDC presentadas antes del 1.º de octubre de 2015 (Organización de las Naciones Unidas, 2015), el cual es clave, pues suma todos los esfuerzos individuales de cada país y determina si son suficientes para alcanzar la meta global de no superar los 2 °C. Además, diferentes organizaciones de la sociedad civil harán sus informes independientes para evaluar la posible brecha existente entre lo que proponen los gobiernos y lo que la ciencia dice que se necesita para encaminarnos hacia un futuro climático seguro.

Según el informe, y las declaraciones presentadas por Christiana Figueres, Secretaria Ejecutiva de la Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático, las INDC presentadas hasta el momento no son suficientes para lograr el objetivo planteado, toda vez que la temperatura aumentará 2,7 °C. En todo caso, se reconoció que se va por el camino indicado, que se debe analizar con el paso de los años el cumplimiento de las INDC, y que seguramente los países aumentarán en el futuro su reducción por encima de su inventario.

F. LAS INDC Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como bien lo expone Roberto Gómez (2015), Subdirector de Desarrollo Local y Cambio Global de la Fundación Natura, el proceso de las INDC es una oportunidad de oro para que la sociedad civil, entendida en su sentido más amplio, aporte desde el conocimiento, la experiencia y, sobre todo, la generosidad, al conjunto de medidas que hacen parte de las contribuciones. De esa manera, plantea Gómez, la sociedad civil es la llamada a proponer e implementar medidas innovadoras, diferentes de las ya existentes en los instrumentos de planificación nacional y sectorial como las repetidas acciones de fortalecimiento institucional implementadas desde hace años pero que no han tenido un impacto real en la gestión. La sociedad civil debe actuar como la memoria del Gobierno Nacional para recordar que en el mundo hay un sinnúmero de experiencias innovadoras, iniciativas replicables y proyectos en curso, tales como las acciones comunitarias de adaptación de ecosistemas y ecosistemas productivos, las estrategias regionales de crecimiento compatible con el clima, los planes localmente consultados para ciudades y regiones, el manejo adaptativo del recurso, etc., los cuales son importantes para enriquecer y complementar el esfuerzo desarrollado por las entidades públicas.

En verdad, es la sociedad civil la que debe reclamar la implementación de contribuciones integrales con enfoque ecosistémico, es decir, con una estrategia para el manejo integrado de la tierra, el agua y los recursos vivos, promoviendo su transformación y uso sostenible de forma justa y equitativa a fin de proveer un marco básico para trabajar en la gestión del cambio climático con la gente y la naturaleza, y en donde las actuaciones de mitigación estén estrechamente ligadas con aquellas de adaptación, que son clave para el futuro del país, sus territorios y comunidades. Por ello, afirma Gómez, es la sociedad civil la que puede hacer un llamado a acrecentar la ambición del país, pero siempre teniendo claro su realidad. Pocas veces se tiene la oportunidad de proponer un futuro distinto, y por ello debemos participar en su desarrollo.

Gómez finaliza haciendo un llamado a la sociedad civil para que entienda que podemos hacer mucho más de lo que hemos hecho hasta ahora. Es menester que haya mayor confianza en el papel de la sociedad civil como proponente, gestor y ejecutor de las nuevas ideas, así como actor ambicioso en las metas que se propone.

IV. EL CONOCIMIENTO TRADICIONAL COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO EN LA MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Sin duda alguna Colombia es un país pluriétnico, lo cual significa determinar la presencia en sus territorios de grupos que responden a una cosmovisión propia, una identidad particular y a una manera especial de percibir el mundo y lo que en él está contenido. Ese evento, que pareciera ser una verdadera potencialidad y riqueza para el país, sobre todo tratándose del manejo de la oferta ambiental, se ha tornado complejo y objeto de un constante debate. Al parecer la proclama constitucional del artículo 7.º, donde se reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, no tuvo en el sistema jurídico un canal claro de interpretación acerca de cómo efectivamente proteger los especialísimos derechos otorgados a esas comunidades.

Esa ambigüedad normativa, aunada a otras distorsiones de orden político, han impedido dimensionar a plenitud el valor que tiene para un territorio el conocimiento tradicional entendido como “... el conjunto acumulado y dinámico del saber teórico, la experiencia práctica y las representaciones que poseen los pueblos con una larga historia de interacción con su medio natural” (UNESCO, 2015). Ese conocimiento debería estar plasmado como parte de una política pública donde se refleje el valor agregado y estratégico que su entraña le aporta a la maniobrabilidad del Estado y su relacionamiento con el entorno.

A la pregunta, ¿ha sido valorado por los Estados el conocimiento tradicional como un elemento de importancia mayúscula en el proceso de mitigación y adaptación al cambio climático?, se responde claramente que no. Desafortunadamente, habrá que advertir una especie de exclusión de cualquier manifestación tradicional por el sector científico que se ha ocupado por décadas del estudio del cambio climático, sus impactos y medidas. Esos monopolios odiosos, bien sea de orden científico o político, han minimizado los espacios ciudadanos donde, como ya se dijo, jugaría un papel más que significativo el conocimiento tradicional.

Siendo el objetivo central de este documento abordar la dinámica de la participación a propósito de la gestión ambiental, se ha considerado pertinente abrir un espacio para que algunas comunidades, que precisamente son dueñas de un patrimonio tan valioso como el conocimiento tradicional,

puedan expresar breve y concretamente su percepción acerca del cambio climático, su mitigación y adaptación.

Agradezco de antemano la aceptación a *participar* de las comunidades étnicas que a continuación expresan sus pensamientos. Se respeta rigurosamente el texto aportado y de esta manera se consigna.

A. VISION ANCESTRAL DE LOS PUEBLOS KOGI,
ARHUACO Y WIWA PARA LA CONSERVACIÓN
TERRITORIAL Y AMBIENTAL DE LA SIERRA
NEVADA, CORAZÓN DEL MUNDO, ANTE
LAS MANIFESTACIONES “CAMBIOS” NATURALES
Y AMBIENTALES EN EL MUNDO Y EL UNIVERSO

Los pueblos kogi, arhuaco, wiwa y kankuamo, originarios y cuidanderos del Territorio Ancestral legado por los padres y madre espirituales Serankua y Seynekan; compartimos en el espacio ancestral de la Línea Negra, como nuestra casa sagrada, donde debemos cumplir los mismos mandatos y principios de Origen para ejercer gobernabilidad en la misión de cuidar nuestro territorio ancestral. Ubicado en la ecorregión de la Sierra Nevada de Santa Marta de la región Caribe Norte de Colombia.

Consideramos importante en este tiempo, compartir el mensaje de la Madre Naturaleza en la interpretación de nuestros Mamos en base a la Ley de Origen, plasmado en el *Documento Madre de la Línea Negra –Jaba Séshizha* desde la Visión Ancestral para La Conservación Territorial y Ambiental de la Sierra Nevada Corazón del Mundo; ante Las Manifestaciones “Cambios” Naturales y Ambientales en el Mundo y Universo. Dentro del presente escrito sobre: “El Derecho a la Participación y el rol de la sociedad civil en la implementación de medidas de mitigación y adaptación al Cambio Climático”.

Para nosotros,

El mundo y el territorio ancestral tienen su orden ancestral: su orden espiritual es el fundamento del orden material del territorio y la vida. La función integral de la Sierra Nevada se basa en el sostenimiento y control de los elementos de la naturaleza por parte de los Pueblos indígenas, a través de los espacios sagrados. A su vez el ejercicio de gobierno propio y todo elemento de la vida de los pueblos indígenas, y el equilibrio natural de la Sierra Nevada se da bajo la integralidad de los elementos de tierra, mar, agua, viento, fuego, rocas, piedras, minerales, plantas y animales; asociadas, vinculadas en la integralidad y complementariedad

del tejido del territorio ancestral desde la parte alta en la nevada hasta los nueve colores del mar.

[...] Cada uno de *los espacios sagrados* del territorio ancestral es un órgano de este cuerpo vivo e interconectado, donde es posible la comunicación con Las Madres y los Padres, los “jefes” o “dueños” de todo elemento natural y humano. Estos mismos espacios sagrados, a través de la consulta espiritual que hacen los Mama, nos indican cómo hacer el ordenamiento y manejo del territorio, nos señalan los daños, amenazas, afectaciones, enfermedades y también lo que se debe pagar, curar, reparar en cada espacio sagrado y en nuestro propio cuerpo.

La Línea Negra como la interconectividad del universo, con base en este principio de Origen, la tierra no tiene límites, es un solo cuerpo vivo interconectado a través de nueve etapas o espacios señalados por nueve círculos de Séshezha. Pero la Línea Negra no es solo para los indígenas de la Sierra Nevada sino de toda la humanidad, y de acuerdo con los principios de orden en cada etapa o espacio de tierra señalado por este Séshezha, La Madre dejó un dueño o cuidador en esos espacios, que son los grupos humanos originarios de esos espacios.

De ahí que en cada uno de *los territorios afuera de la Sierra Nevada*, en los otros continentes y países del mundo, también existen sus espacios sagrados, que igualmente están representados en rocas, cuevas, lagunas, manglares, cerros, piedras y al mismo tiempo les entregaron todos los códigos para saber manejarlos. Son lugares con mucha información codificada en piedras con figuras, y en las formas de cada espacio. En cada uno de esos sitios, está la enseñanza para que las comunidades responsables por el manejo de estos territorios fuera de la Sierra Nevada puedan saber cuidar y mantener la naturaleza, otra cosa es que no lo sepan o se les haya olvidado leer en el libro de su territorio.

Queremos recordarles que a lo largo del mundo existen espacios sagrados vitales para nuestra existencia y que la Madre nos dejó para cuidar y proteger. Los elementos naturales no son propiedad de nadie, sino que La Madre nos dejó a todos por igual. Y de acuerdo con nuestros principios de Origen, no se debe derrumbar cerros, cavar la tierra y sacar sus minerales, no se debe destruir humedales y ríos, no se deben afectar los seres de la naturaleza. Así como nosotros buscamos proteger los sitios sagrados de nuestro territorio ancestral de igual manera los demás pueblos y culturas deben proteger los sitios sagrados que están en sus territorio, pero lo que nosotros vemos es que los han acabado, los han destruido, sus territorios están enfermos y ahora vienen a seguir sacando los recursos que la Madre nos dejó a nosotros. “Y ellos lo saben, pero como que se les olvida, entonces hoy con este documento Madre de *Séshezha*, queremos recordarles, decirles: “¿por qué no abren el documento que fue entregado desde un principio a ustedes y empiezas a leer, a

ver en los espacios?, así de pronto se acuerdan del conocimiento que dejaron perder y entienden que también tienen que cuidar y proteger el orden de la Madre y sus territorios” (Mama Kággaba Shibulata Zarabata, 3 de agosto de 2015).

Actualmente existen daños y afectaciones tanto en los espacios sagrados como en el ambiente que les forma parte, que se generan más calor, se secan las aguas, se alteran los ecosistemas marinos y terrestres, la tierra pierde fertilidad, se afectan los cultivos. Por ejemplo con la sacada del carbón de El Cerrejón los Mama han señalado que se genera un calor que sube hacia la Sierra Nevada y va enfermando la vegetación, animales y agua. Las mismas personas somos los que damos ese desequilibrio, los fenómenos naturales no se dan por sí mismos, de ahí que como pueblos indígenas *no estamos de acuerdo con Proyectos de desarrollo y otras actividades que afectan el tejido sagrado del territorio ancestral.*

Estas clases de daños resultantes de la afectación a las funciones de los espacios sagrados, se manifiestan en muchas formas. Las vemos a nivel general en el secamiento de los manglares, lagunas, ríos, acuíferos, alterando la totalidad del sistema hídrico como el régimen de las lluvias, generando derrumbes, huracanes y otros problemas. Comienza a entrar el mar y salinizar los acuíferos, y a convertir la tierra en desierto.

[Es por todo ello] que planteamos el *ejercicio del gobierno propio* entre las autoridades de los pueblos es para orientar el cumplimiento de la Ley de Origen, de dar la protección y cuidado al orden de todo aspecto de la naturaleza, con el mar, las montañas, las cosechas, el aire, el sol, las comunidades, la justicia propia, los animales, y nuestra gobernabilidad tanto a nivel interno, como hacia afuera.

Documento Madre de la Línea Negra –Jaba Séshizha– de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, Consejo Territorial de Cabildos SNSM. 2015.

El “cambio climático” se ha generado dentro de muchas causas por las malas acciones y proceder del hermanito menor. Que no conforme con acabar lo que está en la parte baja de la SNSM, donde existieron desde el origen lagunas, de acuerdo al orden ancestral en conexión con los de la parte media y alta, con la función de mantener el equilibrio del agua. Pero en el auge del desarrollo y la implementación

de proyectos a acabado todos estos ecosistemas naturales interrumpiendo el ciclo natural del agua.

En base a nuestra visión, principios y fundamentos de la vida, históricamente en muchos momentos y espacios hemos planteado al hermanito menor y la sociedad civil, la importancia de reorientar el accionar de toda la humanidad ante el orden espiritual y natural para equilibrio de la vida. Teniendo la experiencia que el mayor esfuerzo de los Gobierno es trabajar en políticas de desarrollo económicos contrarios a ese orden natural, más aun cuando las pretensiones se proyectan en los territorios indígenas atentando contra nuestra integridad étnica y cultural, evidenciando consecuencias nefastas para todos.

Nuestra principal medida plantea *la protección integral del territorio, y el manejo de acuerdo al conocimiento ancestral para conservar los elementos que garantizan la vida espiritual y material.*

Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada
Organización Gonawindua Tairona
Confederación Indígena Tairona
Organización Indígena Kankwama
Organización Wiwa Yugumayun Bunkwanarwa Tairona

B. JORGE FURAGARO KUETGAJE. INDÍGENA UITOTO
DE LA CHORRERA, AMAZONAS. SECRETARIO INDÍGENA
DE LA MESA REGIONAL AMAZÓNICA. COORDINADOR
DE RECURSOS NATURALES Y CAMBIO CLIMÁTICO
DE LA COORDINADORA DE ORGANIZACIONES
DE LA CUENCA AMAZÓNICA –COICA–

Los Pueblos Indígenas de la Amazonia colombiana han vivido en armonía con la naturaleza desde sus orígenes. Es demostrable que los territorios indígenas de la región amazónica son los más conservados del país aun en comparación con las áreas protegidas que se han constituido en esta región. Las prácticas milenarias de nuestras comunidades indígenas y nuestros conocimientos tradicionales sobre el trato y el respeto a la naturaleza y los recursos naturales han facilitado la conservación del ecosistema y hoy en día se presentan junto con la ciencia académica como métodos aceptados por los expertos para la mitigación y adaptación al cambio climático.

El conocimiento tradicional de los pueblos indígenas amazónicos frente al bosque tiene una perspectiva del saber masculino que recoge todos los conocimientos relacionados con el mantenimiento de la Maloca y el equilibrio de la naturaleza y

el saber femenino que recoge todo lo relacionado con las semillas de la chagra y la seguridad alimentaria de sus hijos y parientes (Andoque, 2012)

Nuestros pueblos han entendido, mantenido y transmitido por generaciones el funcionar de la naturaleza lo cual pone en evidencia que el conocimiento ancestral sobre el funcionamiento del bosque es detallado, sofisticado y denota una relación de respeto y entendimiento con la selva y los diferentes procesos que se dan en ella (Andoque, 2012).

Nuestra forma de convivencia con la selva está basada en el conocimiento que se tiene de la misma, pues solo a partir del entendimiento es que se ha podido vivir milenariamente en ella, manteniendo un buen número de comunidades sin agotar, ni estresar los recursos naturales de la región. Tanto la producción agrícola, como la caza y la pesca responden al conocimiento tradicional de nuestros sabedores quienes por medio de la palabra han transmitido a los jóvenes, niños y mujeres cómo se deben tratar los recursos, cómo funcionan las relaciones hombre-naturaleza y cómo se debe rendir tributo a los seres de la madre tierra que alimentan y facilitan la vida de las comunidades indígenas que habitan la selva amazónica.

La participación de los pueblos indígenas en las discusiones de cambio climático en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático – CMNUCC, ha permitido poner en conocimiento al mundo, no solo de nuestro conocimiento tradicional y nuestras prácticas ancestrales que permiten combatir el cambio climático, sino también hemos puesto en evidencia cómo el cambio climático ha venido afectando nuestras formas de vida y modificando los ciclos de producción viéndose afectada la seguridad alimentaria de nuestras comunidades.

Asimismo, ante el mundo manifestamos cómo los diferentes mecanismos para combatir el cambio climático constituían una amenaza directa a los derechos territoriales, humanos y ambientales de los pueblos indígenas logrando que en Cancún se establecieran las salvaguardas sociales y ambientales de los proyectos REDD+ que de alguna forma respondieran a estos llamados de auxilio de los pueblos indígenas del mundo.

Aun así, y viendo que los países parte de la CMNUCC han establecido mecanismos para frenar el cambio climático que no responden al conocimiento tradicional de los pueblos indígenas y que ven el tema ambiental como un producto mercantil, los pueblos indígenas de la cuenca amazónica hemos elaborado una propuesta propia de REDD+ llamado REDD+ Indígena Amazónico.

Esta iniciativa recoge el conocimiento ancestral y propone una visión holística del territorio donde no solo se le da valor al oxígeno sino que se entiende que los

territorios indígenas ofrecen muchos más servicios ambientales que también deben cuantificarse y que deben verse de manera integral para lograr la conservación de ecosistemas completos y de las culturas milenarias que ellos albergan. En este sentido, los pueblos indígenas de la cuenca amazónica venimos desarrollando proyectos piloto en la Amazonia brasilera, colombiana y peruana donde se parte del ordenamiento ambiental del territorio y del conocimiento tradicional para lograr la mitigación al cambio climático y a la adaptación ya que nuestras comunidades vienen sufriendo los estragos del cambio climático y debemos replantear nuestro conocimiento para lograr adaptarnos y continuar habitando nuestros territorios y mantener nuestra cultura, conocimiento y saberes ancestrales.

En el acuerdo alcanzado en París en la COP21 por primera vez los países partes reconocen las prácticas ancestrales y el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas como formas eficientes para la mitigación del cambio climático. Aunque quedó plasmado en el texto, los pueblos indígenas esperamos que este reconocimiento se vea materializado en acciones específicas y con recursos financieros que favorezcan y permitan el desarrollo de las comunidades indígenas según sus propias costumbres.

Cabe resaltar, que solo a partir del respeto del conocimiento tradicional y de la garantía de conservación de nuestras culturas, podremos continuar mostrándole al mundo cómo nuestra forma de vida y nuestras prácticas ancestrales sirven y servirán a la humanidad para combatir el cambio climático y lograr que la región más boscosa del mundo y con mayor diversidad tanto biológica como cultural se mantenga conservada.

Mientras el mundo siga considerando el problema del cambio climático como gases efecto invernadero y su solución como stocks de carbono y producción de oxígeno, la cura será peor que la enfermedad pues los ecosistemas y los territorios indígenas no solo están compuestos de oxígeno y de árboles que recogen el dióxido de carbono sino que son territorios de vida plena donde coexisten plantas, animales, organismos vivos, recursos naturales no renovables, renovables y culturas indígenas milenarias que de entenderse de manera aislada no serán las prácticas adecuadas a adoptar por diferentes sectores para mitigar y adaptarse al cambio climático. El conocimiento indígena es una ciencia y como tal debe estudiarse para comprenderlo y ponerlo en práctica por la sociedad mundial en aras de mejorar el problema climático que venimos afrontando en las últimas décadas.

C. CAMBIO CLIMÁTICO, ESCENARIOS
DE PARTICIPACIÓN Y EL PAPEL DE LA SOCIEDAD
EN LAS MEDIDAS DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN.
JOSÉ ABSALÓN SUÁREZ SOLÍS. EQUIPO DE TERRITORIO
Y MEDIO AMBIENTE. PROCESO DE COMUNIDADES
NEGRAS EN COLOMBIA –PCN–

En principio plantear que cada vez hay más evidencia que en el planeta tierra se está produciendo un cambio climático, y que la causa principal está asociada a la actividad humana, tal como lo indica el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático –IPCC– en su informe de 2015, en particular la forma irracional como el ser humano usa, aprovecha y explota el resto de la naturaleza, la biodiversidad y ecosistemas.

A partir de esta afirmación es importante reflexionar/actuar sobre el rol, o nuevo rol que debe jugar la sociedad en un escenario de cambio climático, en especial los sectores económicos, dado que de sus actividades se derivan los mayores niveles de deforestación y degradación de los bosques, contaminación de ecosistemas y mayor emisión de Gases de Efecto Invernadero –GEI–. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS– en su propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) identificó las siguientes como las actividades que más deforestación y degradación generan: i. La minería; ii. La infraestructura; iii. La sobre-explotación de la madera; iv. La ampliación de la frontera agrícola; v. La ganadería extensiva, y vi. Los cultivos de uso ilícito. Y los impactos mayormente visibles de este tipo de actividades están relacionados con la pérdida de biodiversidad, empobrecimiento de las comunidades, altos niveles de contaminación ambiental, mayor emisión de GEI, afectación de los servicios ecosistémicos, desplazamiento de los pueblos y pérdida del territorio y la territorialidad.

Esta situación amerita que la sociedad en general, y en particular los gremios económicos entren a repensar su sistema de producción, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, buscando que sus actividades sean más armónicas con el medio natural, con la cultura de los pueblos y emitan menos GEI.

Otro aspecto clave sobre el cual reflexionar/actuar en las discusiones sobre cambio climático es el papel que han jugado los pueblos (negros e indígenas), su cultura ancestral, su cosmogonía y conocimientos ancestrales en el uso y manejo del territorio, la selva, la biodiversidad y los ecosistemas; la cual ha sido de comprensión y adaptación a los ritmos de la naturaleza, y respeto por la ecología sus ritmos y ciclos, lo cual ha permitido que gran parte de la biodiversidad del país no se extinga y los ecosistemas se mantengan más conservados. Muestra de ello son las regiones

Amazonas y Pacífico donde predomina la cultura, prácticas y conocimiento de los pueblos. Son los lugares del país donde menos se ha extinguido la biodiversidad, donde los ecosistemas están más conservados, todo gracias a las lógicas como estos pueblos étnicos se han relacionado con la naturaleza, los sistemas de producción que han desarrollado, y las prácticas y conocimientos que utilizan en su interacción con el territorio y los recursos.

Luego, entonces, las discusiones y decisiones sobre cambio climático si quieren ser efectivas, necesariamente deben incluir la cosmogonía, lógica cultural y conocimientos ancestrales de los pueblos, dado que ahí se encuentra un acervo histórico-cultural muy importante que ayudaría a la eficiencia y eficacia de las políticas y medidas nacionales y regionales de mitigación y adaptación al cambio climático; prescindir de este acumulado milenario, que ha mostrado resultados efectivos es un despropósito para metas nacionales puestas en el plan de desarrollo como crecimiento económico verde, Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono –ECDBC– y reducir al 2030 el 20% de las emisiones de GEI.

También es importante reflexionar/actuar sobre la participación comunitaria y ciudadana en la construcción e implementación de las políticas y medidas sobre cambio climático y reducción de emisiones por deforestación y degradación, dado que existen escenarios a nivel global donde se abre una relativa participación a los pueblos y la sociedad, pero en las decisiones finales no cuentan con la fuerza suficiente para que sus intereses queden claramente reflejados, tal es el caso de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático –CMNUCC–, el Fondo Cooperativo para el Carbono Foresta –FCPC, por sus siglas en inglés), a nivel de país se cuenta con los nodos regionales de cambio climático que se encuentran aún en etapa de formulación y muy institucionales, el CONPES 2700 de 2011, que plantea los siguientes lineamientos para la participación, pero que no pasó por procesos de participación y consulta con las comunidades étnicas.

- i. Evaluación participativa de buenas prácticas institucionales, sociales, ambientales y económicas en el territorio.
- ii. Conformación de las escuelas de campo para la adaptación.
- iii. Participación de sabedores de las comunidades indígenas y campesinas.
- iv. Proyección y recuperación de estrategias adaptativas propias como el trueque, la red de custodios de semillas.
- v. Establecimiento de áreas de conservación bajo reglamentos propios.
- vi. Intercambio de experiencias.

Estos aspectos muestran la evidencia que las políticas y medidas sobre cambio climático presentan falencias en materia de participación y diálogo con actores comunitarios. Un ejemplo de ello es que estas se han quedado en niveles y escenarios

institucionales, en foros y debates en las grandes ciudades, pero de manera efectiva no ha ido a los territorios ancestrales que son los espacios y escenarios donde se viven los impactos del cambio climático. Por tanto es necesario que la institucionalidad encargada de liderar estos temas, diseñe estrategias de participación que permitan que los pueblos étnicos y sectores campesinos tengan protagonismos en la construcción e implementación de políticas orientadas a mitigar dicha tragedia.

Estas reflexiones pudieran estar indicando que las políticas y medidas sobre cambio climático no están siendo lo suficientemente efectivas a la hora de combatir los fenómenos y actividades que lo están generando, que albergan falencias, las cuales es urgente superar, entre las cuales destaca la necesidad de fortalecer el MADS, dado que este tiene la misión institucional de formular e implementar las políticas de conservación del ambiente, los recursos naturales y los ecosistemas, las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, pero es el ministerio más débil, con menos músculo político en comparación con los ministerios de Minas, Transporte y Agricultura que son los que guardan mayor relación con los agentes y motores de deforestación y degradación.

De igual manera, es importante superar la falta de coordinación institucional para combatir los fenómenos, agentes y causas que mayormente emiten GEI, principales detonantes del cambio climático. También es importante desentrabar las trampas y limbos alrededor de la consulta previa y el consentimiento previo libre e informado, como derechos fundamentales de los pueblos susceptibles de ser aplicados en estos procesos que, bien trabajados, son mecanismos que ayudan para que las políticas y medidas sobre cambio climático sean más eficientes y eficaces de cara a sus propósitos.

CONCLUSIONES

Las conclusiones más relevantes del ejercicio hecho en el presente texto son:

a. La participación ciudadana en la gestión ambiental debe responder eficazmente a la prerrogativa constitucional que elevó a derecho colectivo el goce a un ambiente sano.

b. En la actualidad persisten debates álgidos sobre el rol que debe jugar la participación ciudadana en materia medio ambiental, específicamente sobre cuál debe ser el efecto vinculante que esta tenga sobre las decisiones que adopta la administración pública.

c. Con respecto al cambio climático se puede advertir que son escasos los espacios que los Estados le abren a la sociedad civil para empoderarla como un actor de primer nivel, sobre todo en la toma de decisiones. Así, entonces, la participación se supedita a etapas de información y comunicación.

d. Para que la participación sea eficaz es trascendental el acceso a una información pública de calidad.

e. El cambio climático es un fenómeno que le acaece a todos los seres humanos, en razón a las grandes afectaciones que se van a generar en el planeta, por lo que es fundamental que la comunidad en general conozca las implicaciones del mismo y las acciones que pueden adelantar al respecto, ya sea para mitigar o para adaptarse.

f. El conocimiento tradicional en un país pluriétnico como Colombia debe ser adoptado internamente como un elemento de la mayor consideración con respecto a la implementación de medidas que busquen mitigar los impactos nocivos del cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

AMAYA NAVAS, Ó. D. *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012.

ANDOQUE, I. *La vida de la chagra: saberes tradicionales y prácticas locales para la adaptación en el cambio climático en la comunidad El Guacamayo*, Bogotá, Trobembos Internacional Colombia, 2012.

CMNUCC. “Protocolo de Kioto”, 11 de diciembre de 1997. Disponible en [<http://UNFCCC.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>]. Consultada el 20 de enero de 2016.

CMPPC. (2010). Disponible en [<https://cmpcc.wordpress.com/2010/06/16/comparacion-entre-el-acuerdo-de-los-pueblos-y-el-entendimiento-de-copenhague/>].

COP16. CMNUCC, 15 de marzo de 2011. Disponible en [<http://UNFCCC.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>].

COP21. CMNUCC, 2 de diciembre de 2015. Disponible en [<http://UNFCCC.int/resource/docs/2015/cop21/spa/logs.pdf>].

COP17. CMNUCC, 30 de marzo de 2010. Disponible en [http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/session/6294.php].

GARCÍA ARBELÁEZ, C.; X. BARRERA, R. GÓMEZ y R. SUÁREZ CASTAÑO. “El ABC de los compromisos de Colombia para la COP21”, 2015. Disponible en Minambiente [<https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=1784:plantilla-cambio-climatico-46#indc-contribución-prevista-y-determinada-a-nivel-nacional-indc-colombia>].

Gobierno de Colombia. “Contribución prevista determinada a nivel nacional de Colombia”, 2015. Disponible en [<http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Colombia/1/INDC%20Colombia.pdf>]. Consultada el 18 de febrero de 2016.

GÓMEZ, R. “La ambición climática de Colombia depende de la sociedad civil”, 2015. Disponible en [<https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=1784:plantilla-cambio-climatico-46#indc-contribución-prevista-y-determinada-a-nivel-nacional-indc-colombia>]. Consultada el 25 de marzo de 2016.

HELD, D. *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 2007.

HURTADO MORA, J. I. “Comentarios sobre el cambio climático desde la perspectiva del derecho ambiental: efectos económicos y eventos internacionales”, en AA.VV. *Lecturas sobre derecho del Medio Ambiente*, vol. XI, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Experiencias significativas de participación ciudadana y conocimiento tradicional en la gestión ambiental*, Bogotá, 2012.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono”, 2012. Disponible en [<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=469:plantilla-cambio-climatico-25>].

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “NAMA en Colombia”, 2013 Disponible en [http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Accion_nacional_Ambiental_/Documento_de_NAMAS.pdf].

NACIONES UNIDAS. (9 de mayo de 1992). CMNUCC. Disponible en CMNUCC: [<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf>]

PARÉS, M. *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2009.

RODRÍGUEZ, G. A. y M. MUÑOZ ÁVILA. *La participación ciudadana en la gestión ambiental*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2009.

RODRÍGUEZ BECERRA, M. y H. MANCE. “Cambio climático: lo que está en juego”, 2009. Disponible en [<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/07216.pdf>].

WORLD RESOURCES INSTITUTE, 2015. Disponible en [<http://www.wri.org/indc-definition>].