

Cómo citar el artículo

Guzmán, A., Ríos, M. & Valencia, J. (2017). Políticas públicas participativas, desplazamiento forzado ambiental y cambio climático. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 51, 233-251. Recuperado de <http://revistavirtual.ucn.edu.co/index.php/RevistaUCN/article/view/854/1372>

Políticas públicas participativas, desplazamiento forzado ambiental y cambio climático¹

Alejandro Guzmán Rendón

Abogado

Magíster en derecho

Estudiante de la Maestría en Estudios Políticos, Universidad de Caldas

Profesor investigador, Centro de Investigaciones Jurídicas Políticas y Sociales (CIS) Universidad de Caldas

Miembro del Grupo de Investigaciones Estudios Jurídicos y Sociojurídicos

alejandroguzman@ucaldas.edu.co

Melissa Ríos Sarmiento

Politóloga con opción en gobierno

Estudiante de la Maestría en Derecho Público, Universidad La Gran Colombia, Seccional Armenia

Docente Investigadora, líder del Grupo de Investigación de Derecho Público y del Semillero de Políticas Públicas, Universidad La Gran Colombia, Seccional Armenia

invsociojuridicas@ugca.edu.co, meliriossa@gmail.com

Javier Gonzaga Valencia Hernández

Abogado

Magíster en sociología de la cultura

Magíster en derecho ambiental y de la sostenibilidad

PhD. en derecho ambiental y de la sostenibilidad

Director del Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales (CIS) y docente de la Universidad de Caldas

Director del Grupo de Investigaciones Estudios Jurídicos y Sociojurídicos

javier.valencia@ucaldas.edu.co

Recibido: 1 de noviembre de 2016.

Evaluado: 8 de julio de 2017.

Aprobado: 4 de agosto de 2017.

Tipo de artículo: investigación científica y tecnológica.

1 Este artículo hace parte de los resultados finales de la investigación "Desplazamiento Ambiental de la Población Asentada en la Eco-Región Eje Cafetero: Incidencia de Factores Asociados por Efectos del Cambio Climático", aprobada en la convocatoria 572 - 2012, "Banco de elegibles en gestión pública", con cofinanciación de la Escuela Superior de Administración Pública (Risaralda - Quindío), Universidad de Manizales, Universidad de Caldas, Universidad Libre Seccional Pereira, Universidad Cooperativa de Colombia Seccional Cartago, Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia y Fundación Universitaria del Área Andina Seccional Pereira.

Resumen

Desde hace más de 40 años se viene trabajando en una política internacional que concilie el desarrollo industrial con el medio ambiente. El cambio climático se ha convertido en el tema común para implementar una agenda ambientalista de orden mundial. Este texto aporta a la reflexión académica sobre conceptos como política pública, conflictos ambientales y participación ciudadana, teniendo como eje el cambio climático y la democracia participativa. A partir de allí, será evidente la necesidad de la creación de escenarios para los tomadores de decisiones de política pública en el Eje Cafetero (región colombiana) en relación con el desplazamiento ambiental por incidencia del cambio climático.

Palabras clave

Cambio climático, Desplazamiento ambiental, Participación ciudadana, Políticas públicas.

Participatory Public Policies, Environmental Displacement, and Climate Change

For over 40 years, an international policy which pretends to reconcile the industrial development with the environment has been in development. Climate change has become a common topic to carry out an environmental agenda of world ordainment. This text aims to reflect about some concepts such as public policies, environmental conflicts, citizen participation, taking as a main axis,

climate and participatory democracy. From there, it seeks to provide great scenarios for makers of public policies in the Colombian coffee land, for the environmental displacement of pilgrims or populators due to climate changes.

Keywords

Environmental Displacement, Climate Change, Public Participation, Public Policies.

Les politiques publiques et participatives, les déplacements environnementaux et le changement climatique

Depuis plus de 40 ans, on a travaillé sur une politique internationale qui concilie le développement industriel avec l'environnement. Le changement climatique est devenu le thème commun pour mettre en œuvre un programme environnemental mondial. Ce texte contribue à la réflexion académique sur des concepts tels que la politique publique, les conflits environnementaux et la participation des citoyens, sur la base du changement climatique et de la démocratie participative. À partir de ce moment-là, il sera évident la nécessité de créer des scénarios pour les décideurs de la politique publique dans « l'axe du café » (la région du café colombien), en ce qui concerne les déplacements environnementaux.

Mots-clés

Le changement climatique, les déplacements de l'environnement, la participation des citoyens, les politiques publiques.

Introducción

Este trabajo está articulado a un macroproyecto titulado Desplazamiento Ambiental de la población asentada en la eco-región Eje Cafetero: incidencia de factores asociados por efectos del cambio climático. Por lo tanto, parte del interés de este escrito girará en torno a unas categorías previamente seleccionadas, relacionadas con los asuntos de toma de decisiones o medidas estatales frente a la problemática de los desplazados por causas ambientales, que se ven traducidas en el tema de políticas públicas.

Las políticas públicas son un tema recurrente en el análisis de la gestión de los gobiernos. Este artículo pretende, en primer punto, realizar una descripción breve sobre diferentes enfoques de políticas públicas que ayudarán a tener un marco de comprensión del problema. Una vez la política pública sea entendida como diversidad de escuelas o tendencias, la segunda argumentación tendrá como objeto los conflictos ambientales en tanto el cambio climático es el más importante de todos en la actualidad.

Luego, se hace un aporte normativo a la política pública, *transversándola* con la democracia participativa que es un mandato constitucional colombiano de imperativo cumplimiento como valor, principio y derecho fundamental constitucional. Así tendremos que, para considerarse que una acción del Estado es política pública, necesariamente tendrá que ser consultada con las comunidades por medio de los mecanismos de participación ciudadana (desde 1991, no es suficiente el principio de representación como fuente de legitimidad).

Finalmente se evidencian diversos escenarios conformados por los intereses que subyacen al cambio climático para el desarrollo de políticas públicas a nivel local y departamental, en donde se comience a formular la problemática de “desplazamiento forzado ambiental” por los impactos generados por el cambio climático en la zona colombiana del Eje Cafetero.

235

Metodología

Se exponen en el presente trabajo resultados obtenidos para cumplir con un objetivo específico: esto es, proponer los lineamientos de una política pública para la atención integral del fenómeno del desplazamiento ambiental por efectos del cambio climático del macroproyecto de investigación anteriormente citado. Para realizar el análisis se elaboraron fichas técnicas y normativas. Asimismo, se contó con la información primaria recopilada por todo el equipo investigador sobre los casos seleccionados para el Eje Cafetero. Se generó un análisis de contenido con categorías consensuadas por el equipo investigador, que conllevaron a especificar principalmente la necesidad de la participación como medio y fin de solución a la problemática.

Este artículo también retoma elementos del capítulo VI (Reflexiones y lineamientos de política pública para el desplazamiento ambiental por efectos del cambio climático en la Ecoregión Eje Cafetero) de Valencia et al. (2014), en el que se describieron hallazgos del equipo investigador sobre el asunto de eficacia normativo y se sugirieron lineamientos de políticas públicas.

Resultados

Aproximaciones teóricas de las políticas públicas

Desde el análisis del Estado y la sociedad y su interacción en el campo de la toma de decisiones, se vislumbra el tema de políticas públicas y la forma como estas transforman el comportamiento de la sociedad. El vínculo entre estos dos depende de contextos económicos, políticos, sociales, culturales y jurídicos que resaltan la prevalencia del Estado o la sociedad, al tiempo que dan significados diferentes al papel que juega cada uno de estos últimos. En tal sentido se pueden señalar tres enfoques: uno donde la sociedad es el actor principal (abordada desde los modelos funcionalista, marxista y neomarxista); otro donde el Estado prevalece (esquemas de autonomía insular y elección pública); y uno que se puede ubicar en medio de los dos anteriores —conocido como Neoinstitucionalismo, en virtud del término acuñado por P. Schmitter (1983)—, en donde el Estado y la sociedad tienen la misma prevalencia y las instituciones entran a jugar un papel fundamental.

Enfoque desde la sociedad

Los estudios desde la sociología y la ciencia política que tuvieron cabida en las décadas de 1950 y 1960, centraron su atención en la dinámica de la sociedad, a fin de analizar su interacción con la política y el gobierno.

David Easton (1969) hace un análisis del sistema político (SP) desde el *estructural funcionalismo*: afirma que la sociedad se compone de muchos subsistemas que interactúan con el sistema político, el cual está compuesto por instituciones públicas y políticas que se encargan de mantener el orden en la sociedad. Estas se alimentan de los insumos, esto es, de demandas (todo esfuerzo y clamor por regular los otros subsistemas), así como de apoyos (manifestaciones de aceptación del sistema político, las cuales se dan por medio de los impuestos, el acatamiento de normas y el ejercicio del voto). Los productos que arroja el sistema político son las leyes y políticas públicas, las cuales afectan a los otros subsistemas, generando nuevas demandas y apoyos, repitiéndose el ciclo. Mientras el SP maneje las demandas y apoyos adecuadamente, siempre va a ser legítimo.

Desde este enfoque que toma a la sociedad como punto de atención, el Estado no es un actor independiente o relevante, sino un ente que expresa los intereses de la sociedad; esto por cuanto los funcionalistas y los neomarxistas ven al Estado como un reflejo de la sociedad (Padilla Delgado, 2000).

Enfoque desde el Estado

Durante la década de 1970 se produjeron grandes cambios a nivel mundial, los cuales repercutieron en los ámbitos políticos, económicos, sociales e ideológicos de los Estados. Esto produjo crisis estructurales que pusieron en tela de juicio a la sociedad como principal actor en la toma de decisiones.

A partir de este momento, el Estado vuelve a ser el foco de atención de los estudios desde la ciencia política y económica, pues las relaciones que se desprenden de estas últimas no pueden ser ajenas al papel que en ellas juega el primero, en tanto distorsionador del mercado y creador y garante de los derechos de propiedad.

El *individualismo metodológico* toma al individuo como su unidad de análisis, considerándolo egoísta y racional al estar todas sus acciones encaminadas a buscar el máximo bienestar, ignorando con ello que existen incertidumbres, producto de la información incompleta que posee. Por esto, la elección racional supone que prevalecerán los individuos que actúen de forma racional y fracasarán los que no lo hagan. Asimismo, las preferencias de este dependerán del éxito que tenga dentro de la economía doméstica. A partir de esta lógica de racionalidad económica individual, la *elección pública* busca analizar el papel del Estado.

237

Schmitter P. (1992), a partir de la *teoría de grupos*, hace su análisis al respecto, acuñando el termino *neocorporativismo*. Él considera que la sociedad está compuesta por un gran número de grupos u organizaciones que defienden sus intereses particulares frente al Estado, convirtiéndolo en un terreno político donde surgen las políticas públicas, acordes a las necesidades de los grupos que lo componen. Al respecto, Evans (1992) dice lo siguiente:

El éxito del Estado depende de su grado de autonomía, pero no en términos de aislamiento respecto a los grupos de la sociedad, sino de su capacidad para poder imbricarse con los actores sociales relevantes que puedan contribuir a la tarea de promover el avance económico. Para que esto suceda, además de los vínculos con los actores relevantes, el Estado debe poseer la infraestructura y los agentes burocráticos que le impriman coherencia interna a su acción. (Evans, 1992)

Por lo anterior, el Estado toma el papel de actor social que puede producir el cambio, pero al existir diversos grupos en disputa por la prevalencia de sus intereses, la sociedad se puede fragmentar. A partir de esta crítica surge nuestro tercer enfoque a estudiar: el *neoinstitucional*.

Enfoque neoinstitucional

En la década de 1980 se revaloró el papel del Estado: teniendo presente el anterior enfoque expuesto, hay grupos que no se organizan de forma autónoma, por lo cual el Estado debe intervenir como garante e impulsador de las vinculaciones de estos intereses en la toma de decisiones.

Así pues, como lo dice Douglass North (1993), se considera que las instituciones son las reglas de juego dentro de la sociedad, en tanto constriñen su comportamiento y regulan las interacciones entre los individuos, con lo cual reducen la incertidumbre, aspecto fundamental para la estabilidad del sistema. Aquí, el Estado juega un papel fundamental en términos de políticas públicas; según (Evans, 1996), si bien estas serían diseñadas por los expertos que componen el aparato estatal (tecnócratas), el Estado debe velar por que sean producto de la relación recíproca entre la agenda del gobierno y las necesidades de la sociedad, generando espacios de discusión informales e informales para la formulación e implementación de las mismas.

Evans reivindica el papel del Estado como agente indispensable en la decisión de las políticas públicas, actor que había sido casi relegado en el enfoque centrado en la sociedad. No obstante, rescata que los tejidos institucionales que afectan al Estado reciben la influencia de la sociedad, actor menospreciado en el análisis del enfoque centrado en el Estado.

238

A diferencia del pluralismo y del marxismo (que niegan la autonomía estatal), o de la teoría autoritaria (que la sobrevalora), este enfoque capta los distintos roles del Estado como actor, arena política, estructura institucional e instrumento del desarrollo económico. Por lo mismo, quizás su aporte más importante es que sugiere la necesidad de estudiar inductivamente al Estado, ubicándolo en sus contextos históricos y en sus estructuras sociales concretas. (Padilla Delgado, 2000)

Conflictos ambientales y políticas públicas

A partir de los anteriores enfoques se comienzan a llenar de contenido o significado las líneas orientadoras de las acciones o inacciones planteadas. Para la problemática del desplazamiento forzado ambiental por factores asociados por el cambio climático, es preciso que el concepto de conflictos ambientales se afiance en la discusión para lograr soluciones integrales.

Los conflictos ambientales surgen por fallas en los subsistemas como las asimetrías de información, ya que por lo general la sociedad no cuenta con la información completa del origen y dimensiones de sus daños o amenazas ambientales, la forma como se toman las decisiones, ni sus mecanismos de defensa

administrativa y judicial. Además, y como lo expresa un estudio de la Universidad del Rosario (2008), cuando existen dos o más grupos en disputa por intereses similares y en un mismo territorio respecto a temas relacionados con el acceso, la disponibilidad o la calidad de los recursos naturales y las condiciones ambientales del entorno (que afectan la calidad de vida de las personas directamente involucradas), surgen disputas e inconformidades, generalmente por parte de la sociedad hacia el Estado.

Siguiendo a Quintana (2009), entre los factores causantes de los conflictos ambientales se encuentran:

1. La insatisfacción de las necesidades básicas.
2. la oposición de concepciones del mundo, en cuanto a la naturaleza y esquemas de organización social, lo cual va de la mano con un irrespeto institucional hacia las identidades culturales colectivas construidas históricamente en nuestros territorios por comunidades indígenas, campesinas o populares.
3. la errónea creencia que el bienestar de los otros es sinónimo de reducción del propio.
4. la amenaza de bienestar o limitación de sus necesidades de mayor desarrollo, que perciben los núcleos de poder o gobernantes.
5. la resistencia a aceptar los desacuerdos como algo normal en las relaciones sociales, lo que estaría originado por las características de una forma de gobierno centralista y vertical en América Latina, en contravía con el modelo democrático.
6. las complejas y particulares formas culturales de gobierno en los países Latinoamericanos como Colombia, que hacen del clientelismo un estilo propio de administración pública, que generan desigualdad.
- Y 7. el doble papel que cumple el Estado, como actor institucional que produce normas y como actor económico poseedor de empresas públicas o mixtas que prestas servicios. (Quintana, 2009, pp. 8-9)

239

Para Valencia (2007), los conflictos ambientales emergen de las fisuras de modelos económicos desarrollistas,

en donde el hombre máquina, la máquina hombre, ha convertido a los demás seres de la naturaleza en "recursos" para poder mantener, engrasar, engrosar, saciar, reventar, la gran máquina del mercantilismo que desde la razón logocéntrica ha escindido, reventando, eyectado a los seres humanos de la trama de la vida.

Las fisuras las encontramos como problemas y como crisis, pero también como disfunciones y defunciones, en una incesante auto-reproducción de ideas y de sentidos que le dan contorno al mundo de la vida y de la muerte. La crisis ambiental, es la crisis del modelo de desarrollo, los conflictos ambientales, son evidencia del fracturamiento del modelo. (Valencia, 2007)

Los conflictos ambientales surgen como contraposición entre quienes contaminan el ambiente y quienes sufren sus efectos o perciben los riesgos que ello significa en su calidad de vida.

La presencia de conflictos se ha transformado en una constante dentro de los procesos de toma de decisiones que conciernen al ambiente. Tales conflictos derivan, substancialmente, de dos tipos de circunstancias complejas:

- La complejidad de la noción misma de ambiente (que es distinta a la de naturaleza, ya que incluye la acción humana). El ambiente es un sistema en el que interaccionan además de los aspectos no antrópicos (biosfera y geósfera), los aspectos antrópicos (sociosfera y tecnósfera).
- La complejidad del sistema de decisiones. En él se confrontan distintos sectores sociales (administraciones públicas en distintos niveles y fuerzas productivas), con complejos argumentos en discusión. (Chiapponi, 1993)

Según Quintana (2009), “en los conflictos socioambientales están en juego más que las oportunidades de crecimiento económico, la suerte del medio ambiente local, la calidad de vida de la población, la continuidad de las economías territoriales y de sistemas de vida tradicional”.

Al ser insuficientes y no poder contrarrestar las causas de este tipo de conflictos, las políticas públicas sobre cambio climático enfrentan fuertes desafíos, marcados por la celeridad de los daños ambientales y la necesidad de buscar propuestas innovadoras que den más coherencia a la acción del Estado frente al desarrollo.

240

Políticas públicas, participación ciudadana y gestión municipal

Luego de evidenciar la problemática de los conflictos ambientales, es necesario hablar sobre un punto fundamental: el proceso de construcción de las políticas públicas. Este debe contar con una fuerte participación ciudadana y una atención hacia las problemáticas regionales y locales, que al tener necesidades particulares merecen soluciones precisas y específicas.

Según Salazar Vargas (1995), por políticas públicas se puede entender

*El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”, estas al mismo tiempo, involucran un conjunto de situaciones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo. En toda política pública hay dos dimensiones básicas: una **temporal** que ubica el problema en un espacio de tiempo y permite hacer comparaciones con situación similares, y otra de tipo **espacial**, porque las políticas públicas varían de un lugar a otro, no sólo por las condiciones propias de los distintos espacios, sino también porque esas condiciones espaciales implican comportamientos económicos, políticos y culturales diferentes. (Salazar Vargas, 1995, p. 33)*

En una política pública hay espacio para que los actores no gubernamentales hagan parte de esta, pues el proceso de una política pública surge desde el momento

en que interactúan varios actores para evidenciar la problemática o para acordar como abordarla, por medio de una acción lógica que lleva a un objetivo. Cada una de sus etapas está sujeta a un tiempo o plazo el cual evidencia su efectividad y eficacia.

El origen de toda política tiene lugar cuando un problema pasa a ser considerado prioritario por el Estado, es decir, cuando pasa a ser un 'problema socialmente considerado'. La fase o etapa de **formulación** corresponde al proceso mediante el cual el Estado ensaya distintas alternativas, recibe presiones, negocia con los actores con poder y finalmente llega a una decisión. La **implementación** hace relación a la desagregación de esa decisión en términos de medidas específicas y su correspondiente ejecución por parte de la administración pública. La **evaluación** consiste en contrastar en qué medida la acción del Estado ha producido determinado tipo de efectos o de impactos y si la política pública fue exitosa o no y por qué. El **análisis** y la última etapa que corresponde a la **reformulación**, como paso final del proceso integral (Salazar Vargas, 1995, pp. 32-36).

Los actores que participan en los procesos de las políticas públicas son, básicamente, de tipo político y social. Los primeros son, de modo fundamental, los partidos y movimientos; mientras que los segundos se relacionan con lo considerado como movimientos sociales u organizaciones gremiales, los cuales pretenden presionar al Estado mediante distintas estrategias para que considere un determinado problema como político (es decir, de carácter general) y formule respuestas en términos de política pública. Cualquier problema de un gremio —sea este empresarial, de trabajadores, un movimiento social, etc.— generalmente tiene propuestas sectoriales, particulares o privadas; la presión sobre el Estado busca que este lo considere como importante, como asunto público, y que formule respuestas en términos de políticas. "Se da un tránsito, por así decirlo, de una situación subjetivamente existente, a una situación objetivamente considerada, precisamente por la intervención de actores e su definición y evaluación" (Salazar, 1995, p. 32).

Por lo anterior, resultan fundamentales los mecanismos de participación ciudadana con los que cuente Estado para asegurar y garantizar la intervención de los diferentes actores involucrados en la decisión, y poder llegar a un consenso y un bienestar general. Esto va de la mano con el concepto de desarrollo regional endógeno o desarrollo local, el cual es de suma importancia por cuanto está relacionado con el tema ambiental y sus consecuencias.

Boisier y Silva (1989) sostienen que el *desarrollo regional endógeno* implica el cumplimiento de cinco principios fundamentales que están ligados entre sí.

El **primer principio** consiste en un creciente proceso de autonomía decisional, el **segundo principio** plantea la necesidad de generar una creciente capacidad de captación y reinversión del excedente económico local, el **tercer principio** supone un proceso creciente de inclusión social, como **cuarto principio**, se plantea la necesidad de generar una creciente conciencia ecológica y de responsabilidad colectiva con respecto al medio ambiente; y como **quinto y último principio** se sostiene la importancia de lograr una creciente sintonía inter-sectorial y territorial en el modo de expansión económica de la región. (Boisier & Silva, 1989, p. 3)

Anteriormente, el crecimiento económico y social se concebía como un proceso que partía desde arriba —desde el Gobierno Nacional— hacia abajo; en la actualidad, se considera que el mismo debe ser generado desde abajo: la base del crecimiento económico endógeno son las ciudades (Giménez, 2000, pp. 23-28). Todo esto con el fin de mitigar los obstáculos en la gestión pública nacional y regional, que afectan inevitablemente las nuevas políticas para el desarrollo. En muchos casos estas últimas se encuentran ligadas al tema de recursos naturales y del medio ambiente, más aún si nos centramos en América Latina y, por ende, en Colombia, fuente de diversidad natural y cultural, que no solo llama la atención a la inversión internacional sino que constituye una zona propensa a impactos naturales por su conformación geoespacial.

Este tema ha abierto un campo interesante de investigación comparada entre política, economía y derecho, que conlleva a darle una visión o enfoque interdisciplinario más amplio, en procura de que el Estado construya nuevas políticas públicas, que se constituyan como ámbitos de mediación entre lo público y lo privado, en términos de distribución de ingresos, oportunidades y capacidades.

242

Democracia participativa: un aporte normativo al análisis de políticas

La Constitución Política de 1991 es la norma de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico colombiano. A través del principio de soberanía constitucional (art. 4º), el mismo precepto superior impone el acatamiento de sus disposiciones por encima de cualquier otro que la contraríe. La democracia participativa ha sido consagrada como valor, principio, y derecho fundamental constitucional (Preámbulo y artículos 1, 2, 40, 41 y 103).

La mayoría de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 vio necesario el cambio del régimen democrático representativo por el participativo, con el fin de que dicho pacto lograra por fin frenar la violencia política, institucionalizara la sociedad y se lograra el desarrollo económico y social a través del papel activo del ciudadano en la coadministración, la fiscalización y la deliberación en los asuntos que le interesaran (Jursich Duran, 1992). El derecho fundamental constitucional a la participación se ha venido desarrollando en Colombia por medio de tres fuentes principales: la teórica, la jurídica y la movilización social.

Los teóricos de la participación tenían como finalidad sentar las bases para superar la crisis del principio de representación política y sus trabajos fortalecieron dos modelos: democracia participativa decisionista (Gutiérrez & Acuña, 2009) y la democracia participativa deliberativa (Durango, 2006).

Por su parte, desde el ámbito jurídico se han desarrollado, por medio de leyes como la 134 de 1994, 1757 de 2015 y multitud de jurisprudencia de la Corte Constitucional en casos como la revisión de constitucionalidad de los referendos y plebiscito (C – 551 de 2003, C – 141 de 2010, C – 397 de 2010, C – 379 de 2010, entre otras), tutelas a favor de las comunidades para amparar las consultas previas pluriétnicas (SU – 039 de 1997, T – 129 de 2011, T – 172 de 2013, entre otras) y revisión de constitucionalidad de las leyes estatutarias de participación (C – 180 de 1994 y C – 150). Los anteriores documentos, por mencionar solo algunos, son una amplia guía normativa del modelo participativo en Colombia.

El gran y más significativo aporte lo han tenido los grupos y movimientos sociales; apoyados en las teorías y los desarrollos jurídicos, han venido presionando a las instituciones con el fin de hacer realidad los postulados normativos constitucionales, cuyas autoridades se han negado constantemente a concretarlos (Uprimny & García Villegas, 2004).

El régimen participativo en Colombia ha impuesto a los funcionarios públicos una ética especial conforme a principios como el Estado Social y Ambiental de Derecho, la dignidad humana, la solidaridad y el pluralismo. Al hacer parte del Estado, el funcionario público se desarraiga de sus posturas políticas, económicas y sociales, acatando y aceptando las constitucionales, pues estas son normas de imperativo cumplimiento. En ese sentido, la legitimidad del régimen político no se da por mandatos jerárquicos burocráticos ni legales, sino por armonía respecto de los valores, principios y derechos fundamentales; es decir, la legitimidad de arriba – abajo ya no tiene validez por sí misma, sino que se atienden los mandatos constitucionales. En lo que tiene que ver con la democracia participativa, las medidas impuestas por las autoridades no tendrán ninguna clase de legitimidad si antes el decisor no ha abierto canales de comunicación, debate y toma de decisiones con la comunidad afectada directamente.

El cambio climático como lucha de poderes

El cambio climático tiene detractores y adeptos. Al ser estudiada, esta categoría puede dar la impresión de que aún podría no haber llegado a un consenso definido del mundo sobre cuáles son sus causas y el alcance de sus impactos. Asumir como probables los escenarios alarmistas del cambio climático generaría consecuencias millonarias, razón por la cual se suscitan respuestas contundentes de todo tipo.

Alcalde (2007) se preguntó de qué manera el tema del cambio climático logró penetrar tan profundamente en las conciencias de los políticos. Para él, la respuesta a dicho interrogante se ubica en el desempeño del IPCC como instrumento político, así como los millones de dólares que financian a los medios de comunicación y la farándula internacional; con esto, se intenta posicionar la categoría de cambio climático en los imaginarios sociales y lograr modelar con ello el estilo de vida de las personas.

En resumen, el autor manifiesta 5 aspectos que han permitido posicionar el cambio climático en la sociedad: 1), el cambio climático se articula perfectamente con las ideas ecologistas divulgadas en las últimas generaciones, las cuales conducen, por ejemplo, "a aberraciones como la concesión de derechos cuasihumanos a los animales"; 2), los medios de comunicación prefieren las publicaciones alarmistas o de peores escenarios y excluyen otras posturas contrarias; 3), los medios de comunicación están temerosos de ser tildados de "enemigos del medio ambiente" o "poco comprometidos con la defensa de la naturaleza", autocensura proveniente de la posición de lo ecológicamente correcto; 4), en escenarios postsoviéticos, la izquierda moderada tiene en el "cambio climático" su última oportunidad para hacer parte de un programa semirrevolucionario romántico de transformación colectiva; y 5), los líderes políticos prefieren ingresar en sus agendas políticas el tema del "cambio climático", puesto que de no hacerlo el costo político es mayor.

244

El escepticismo de Alcalde frente al cambio climático tiende hacia el argumento de que la política surgida de los informes del IPCC y del seno de la ONU no lograrán cumplir con las metas codiciosas, pero sí imponer una nueva política global: "Afrontamos el riesgo de que los políticos nos estén vendiendo un plan como Kyoto que no puede de ninguna manera satisfacer la extravagante pretensión de eliminar los desastres climáticos ante los que los humanos sentimos un miedo ancestral" (Alcalde, 2007).

Antal (2004), por su parte, evidencia desacuerdos políticos y económicos respecto a las agendas sobre "Cambio Climático". El CO₂, uno de los gases más perjudiciales para el fenómeno, tiene que ver precisamente con la forma de energía utilizada que afecta la industria, el transporte, la agricultura y la actividad forestal de los países industrializados. El problema es que científicamente se maneja tanta incertidumbre que los científicos la ven solo como una hipótesis; esto último, aunado a los diferentes intereses políticos y económicos, redundo en la diferencia de las políticas públicas ambientales entre Estados Unidos y Europa, de los cuales el primero se ha excluido y el segundo es pionero.

Los estudios y agenda política internacional para lograr los objetivos de mitigación, adaptación y reducción del fenómeno son liderados por la ONU y traen, por obvias razones, componentes políticos, económicos, morales, sociales y culturales que afectan a las naciones. No obstante, aquellas élites que ven en peligro

sus negocios y pensamiento político también le apuestan a la financiación de políticos e institutos de investigación. Así lo afirmó el sociólogo Robert Brulle a finales de 2013, cuando a partir de sus investigaciones se conoció que algunas compañías, entre las que se encontraban petroleras, en un esfuerzo político conservador a gran escala, estarían financiando —con cifras millonarias— investigaciones sobre cambio climático y otros temas de sus intereses. Los “anti cambio climático” harían investigaciones y publicidad para combatir la tendencia científica y política que promueve el cumplimiento y profundización de Kyoto. (Goldenberg, 2013). Pero, como ya se advierte, los científicos adeptos al cambio climático, los esfuerzos estatales, las evidencias en los últimos años y el informe IPCC 2013 hacen que los grupos investigadores y políticos que luchan contra el posicionamiento del cambio climático parezcan más una facción minoritaria de radicales individualistas.

Human influence has been detected in warming of the atmosphere and the ocean, in changes in the global water cycle, in reductions in snow and ice, in global mean sea level rise, and in changes in some climate extremes (see Figure SPM.6 and Table SPM.1). This evidence for human influence has grown since AR4. It is extremely likely that human influence has been the dominant cause of the observed warming since the mid-20th century. (IPCC, 2013)

245

Desde la década de 1970, la ONU ha venido liderando el marco legal y político para los decisores gubernamentales estatales, a partir del poder económico y político y el alto impacto mediático de sus agencias, y conferencias como la de Doha en 2012. El PNUD juega un papel de empalme transnacional en la política estatal sobre cambio climático: su fortaleza económica, logística y académica es un factor determinante para ubicar el problema dentro de la agenda de los decisores en aras de elaborar una política pública. El enfoque es ver el fenómeno como una amenaza para el desarrollo, pero también como una oportunidad (PNUD, 2009). A su turno, la CEPAL, con su esencial enfoque económico, también ha venido destacándose por sus publicaciones sobre cambio climático en Latinoamérica; y, por supuesto, el boom ha logrado también permear a las universidades y centros e institutos de investigación.

Discusión

Políticas públicas para enfrentar el cambio climático

Conforme a las categorías descritas en los puntos anteriores, y con apoyo de la evidencia empírica de la investigación, se pueden establecer tendencias de análisis del objeto de estudio. Retomando las fases que tiene una política pública, se deduce que la ONU y sus agencias internacionales, así como los demás actores académicos, políticos y sociales de alcance internacional, han realizado la primera fase que es la

formulación de la política, esto es, caracterizar la problemática. También han permeado los altos niveles de los Estados para la implementación de políticas (segunda fase). En Colombia, a nivel nacional, la política sobre cambio climático se encuentra en la fase de implementación; de allí han devenido leyes, presupuesto y entidades que se han ocupado especialmente de estos asuntos (Cabrera, 2010). Sin embargo, esta etapa de implementación no ha logrado avanzar eficazmente a los niveles regionales, departamentales y locales.

Debe anotarse que, una vez se acepta la categoría de cambio climático como escenario altamente probable y que se requieren acciones urgentes por parte de los Estados, también surge una nueva división entre el qué se debe hacer y el cómo se debe hacer. El cambio climático puede convertirse en la salvación de miles de vidas y enseres, pero asimismo puede entenderse como el estímulo para el desarrollo económico de los Estados y compañías comerciales de todo tipo. La política pública es susceptible a la ideología política y económica de los tomadores de decisiones y, por tanto, puede inclinarse hacia un enfoque participativo y garante de derechos ciudadanos o puede enfocarse en la protección de sectores económicos.

Lampis (2013), realiza un análisis sobre las dobles agendas que habría tras la discusión entre gobernanza, mitigación, adaptación, desarrollo, pobreza globalización, entre otros temas que confluyen en el “Cambio Climático”. Puede afirmarse que la política pública no es unívoca y objetiva; por el contrario, depende de muchos factores y marcos conceptuales.

246

Diferentes enfoques, epistémicamente fuertes, sobre el cambio climático, conllevan a la problemática de los tomadores de decisiones como representantes y los directamente implicados como pueblo (sector productivo y sociedad civil), en una carrera política contrarreloj para que sus intereses prevalezcan.

La política pública de arriba – abajo favorece enormemente al sector productivo y las visiones economicistas de la política pública, que tienen más posibilidad de acercarse a los tomadores de decisiones a través de sus asociaciones y capacidad de cooperación. Por el contrario, la dificultad de asociación de la sociedad civil en los sectores más populares y su falta de recursos logísticos, técnicos y económicos impiden acercar sus necesidades a los representantes y burócratas.

Así, por ejemplo, al describir el régimen político que subyace a la política pública, Medellín (2004) muestra dos escenarios: el primero versa sobre cómo se da una política pública en un Estado estable e institucionalizado, lo que el autor denomina “países con obediencias sólidas y alta autonomía gubernativa”; y el segundo, sobre el desarrollo de la política pública en países con obediencias endebles. Ambas descripciones son diferentes y evidencian la forma como, en países de obediencias endebles —Colombia es uno de ellos—, la institucionalidad no funciona y la política se fusiona con los intereses individuales o de grupos de interés.

El escenario del cambio climático es muestra de esta realidad. Una vez el clima hizo estragos en 2010 y 2011, el Estado colombiano comenzó a implementar acciones y surgió con ello la Ley 1523 de 2012, por medio de la cual se establece la política nacional de gestión del riesgo de desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Sobre esta norma vale la pena mencionar lo siguiente: 1), no fue consultada con las comunidades indígenas, afrodescendientes y palenqueras; 2), es una ley nacional que surgió por las necesidades a nivel central, pero no se consultó a las comunidades de los ámbitos departamental y municipal; 3), sus disposiciones se construyeron a nivel nacional, conforme a tecnócratas cuyo papel es posicionarla, mostrarla como legítima, conveniente y necesaria, e implementarla a niveles descentralizados; 4), se creó con ella la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD), cuyo director es agente del Presidente de la República, y ambos dirigen el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en conjunto con el gobernador y alcalde de la jurisdicción que corresponda; y 5), la definición que la ley tiene del término 'adaptación' es propia de pensamiento economicista y limitado de la circunstancia del desastre, y no pensado como sistema complejo con categorías sociales y ambientales como la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Dicho esto, la lista de críticas, en realidad, es mucho más larga.

Una vez consolidada la ley (redactada por *policymakers*) sin consensos populares, lo único que queda es la orden de hacerla cumplir por parte de las autoridades regionales, departamentales y locales de manera "más o menos autoritaria" (Muller, 2006). Según teóricos de la escuela inglesa, como Velásquez (2009), una política pública es una acción del Estado con una eventual participación de la sociedad. Pero las implicaciones de este concepto son negar y perpetuar la vulneración al derecho – principio fundamental a la participación democrática y la creación de políticas públicas que resuelven parcial y convenientemente las problemáticas públicas.

Política pública del desplazamiento forzado ambiental asociado al cambio climático

En Colombia no existen políticas públicas consolidadas aún para el tema del cambio climático, y menos todavía para enfrentar una de sus consecuencias: el desplazamiento forzado ambiental. Este es un fenómeno social que consiste en que una persona o grupo de personas se ve obligada a dejar su lugar de residencia por cuestiones asociadas a problemáticas medioambientales (García, 2014) (Valencia, García, Muñoz-Villarreal & OIM, 2015). Dicha categoría apareció en 1985 cuando se amplió el concepto de desplazamiento forzado causado por la violencia (Borràs Pentinant, 2006). En el caso colombiano, el desplazamiento por causas violentas de más de 6 millones de personas desde la década de 1990 no fue tenido muy en cuenta por el Estado; solo a través del papel activo de la Corte Constitucional y la movilización social pudo imponerse al poder ejecutivo la implementación de políticas

que propendieran a la solución apremiante de las violaciones de derechos fundamentales de las víctimas.

El desplazamiento forzado ambiental es reciente en el derecho internacional: no tiene un sistema de eficacia jurídica —elemento que sí tiene el desplazamiento forzado por la violencia— y suele confundirse muy fácilmente con discursos economicistas o de adaptación social o cultural. Estas situaciones han generado que los *policymakers* le den la relevancia debida. Este fenómeno se presenta por razones antropogénicas y naturales: las primeras se generan por la degeneración del sistema medioambiental causada por el ser humano, que pone en riesgo la vida o integridad de una persona o grupo de personas; y las segundas consisten en hechos ajenos a la voluntad del ser humano, como los terremotos.

Los autores del presente texto creemos que es urgente ampliar las políticas implementadas en el campo del desplazamiento forzado por causas de la violencia, al que se presenta por causas ambientales. Asimismo, es preciso generar una formulación y concertación de política pública de abajo – arriba que garantice los recursos humanos y económicos para lograr la protección de los Derechos Humanos de los desplazados por dichas causas. Una de las medidas más importantes que diferentes sectores deben discutir ampliamente es el cambio de concepto de damnificado por desastres ambientales (denominación actual, que invisibiliza la responsabilidad por los efectos del cambio climático), por el concepto “desplazamiento forzado ambiental”: este último sí tiene en cuenta la responsabilidad nacional e internacional por los fenómenos naturales asociados al cambio climático y, en general, la protección de los Derechos Humanos de las personas afectadas. Dicho cambio tiene como principal objetivo consolidar una agenda para dar solución integral a la vulneración de derechos fundamentales de los desplazados.

El desplazamiento forzado ambiental es solo una de las problemáticas que trae consigo el cambio climático. Posicionarlo en la agenda de los decisores estatales tan pronto como sea posible es menester para la eficacia de los Derechos Humanos y el acceso a la justicia de miles de personas residentes en centros urbanos y zonas rurales, las cuales no tienen recursos suficientes para enfrentar los fenómenos naturales que desde hace algunos años se han venido presentando. Asimismo, la formulación de políticas públicas para el desplazamiento forzado ambiental no puede ser lo que las mentes prodigiosas de los tomadores de decisiones crean que debe implementarse y evaluarse, sino que debe hacerse una problematización participativa en la que se consideren, sobre todo, las posibles víctimas futuras del desplazamiento forzado ambiental. Cuanto más se postergue una formulación participativa de política pública para enfrentar este fenómeno, más vulneración a derechos fundamentales se generará y más costosa para el Estado terminará siendo la improvisación a la cual se están viendo abocados los tomadores de decisiones.

En la actualidad se cuenta a este respecto en Colombia con la mencionada Ley 1523 de 2012; no obstante, esta es una solución parcial, autoritaria e improvisada de las problemáticas generadas por los fenómenos naturales, incluyendo los asociados al cambio climático. Dado que los expertos coinciden en que dichos fenómenos tenderán a aumentar y recrudecer su impacto a medida que pasen los años, se hace cada vez más apremiante la necesidad de establecer políticas públicas para atender a los desplazados forzados por estas causas.

Conclusiones

Dado que el mundo entero está hablando y estudiando el fenómeno del cambio climático, que las inversiones para adaptación y mitigación de riesgos por efecto del cambio climático son enormes, y que se impone una agenda legislativa de carácter internacional, los tomadores de decisiones locales y regionales en Latinoamérica no escapan de estas intenciones. En el ámbito internacional se ha venido consolidando cada vez más la política pública, y es evidente que la meta es ir bajando poco a poco hasta tomar medidas drásticas en el ámbito local y comunitario. Van más de cuarenta años promoviendo una agenda de arriba abajo para modelar la producción y el desarrollo limpio y sostenible.

En términos administrativos, estas políticas públicas se deben generar desde la base, esto es, desde el municipio y el departamento, pues las necesidades no son las mismas en toda la nación; varían de acuerdo a los matices culturales, climáticos y geográficos que caracterizan a cada región, lo cual hace que las necesidades y las problemáticas sean diferentes según la zona. Por esto, se hace visible la necesidad de políticas públicas construidas desde abajo, en donde todos los actores cuenten con los mismos espacios de intervención durante todo el proceso. Nos referimos a una política pública que integre al Estado y la sociedad, para que en la agenda política de los gobernantes esté presente atender las necesidades de las víctimas que, a causa de los cambios climáticos, se ven en la necesidad de dejar sus tierras y sus hogares para emigrar a otras ciudades, en donde terminan en situación de desempleo u obligadas a recurrir a la indigencia.

Un factor fundamental de esta propuesta de política pública sería el papel de la sociedad civil: esta debe acompañar el diseño, la implementación y la evaluación de este tipo de políticas públicas para verificar, por medio de mecanismos de participación ciudadana, veedurías, rendición de cuentas, etc., que verdaderamente están siendo efectivas y eficientes.

Referencias

- Alcalde, J. (2007). *Las mentiras del cambio climático*. Madrid: Libroslibres.
- Gutiérrez, S. & Acuña, F. (2009). La política de los referendos en los países andinos: apelación al pueblo y democracia. *Análisis Político*, 67, 21-37.
- Antal, E. (2004). *Cambio climático. Desacuerdo entre Estados Unidos y Europa*. Mexico: CISAN, UNAM y Plaza y Valdés Editores.
- Boisier, S. & Silva, V. (1989). *Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Pontificia Universidad Católica, ILPES.
- Cabrera, M. (2010). 2.^a *Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Bogotá: Ideam.
- Chiapponi, M. (1993). *La mediación ambiental: elementos de política ambiental*. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- Durango, G. (2006). *Derechos fundamentales y democracia deliberativa*. Bogotá: Temis y Universidad de Medellín.
- Easton, D. & Jack, D. (1969). *Children in the Political System: Origins of Political Legitimacy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Evans, P. (1992). The State as the Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change. En S. Haggard, & K. Robert, *The politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(240), 1-31. Recuperado de http://www.fts.uner.edu.ar/secretarias/academica/catedras_en_linea/politica_social/documentos/estado_y_politicas_publicas_y_sociales/Evans.pdf
- García, C. (2014). Desplazamiento ambiental: polisemias y tensiones de una categoría emergente. *Revista DELOS: Desarrollo Local Sostenible*, 20. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/delos/20/polisemias.html>
- Giménez, M. (2000). *De la gestión del Estado Nacional hacia la gestión de los Estados*. Bahía Blanca: Revista Ensayos Académicos.
- Goldenberg, Z. (2013). Conservative groups spend up to \$1bn a year to fight action on climate change. Recuperado de *The Guardian*, en <https://www.theguardian.com/environment/2013/dec/20/conservative-groups-1bn-against-climate-change>
- IPCC (2013). *Climate Change 2013. The physical science basis: Summary for policymakers*. Suiza: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Lampis, A. (2013). La adaptación al cambio climático: el reto de las dobles agendas. En Postigo, J. *Cambio climático, movimientos sociales y política pública* (pp. 29-50). Santiago de Chile: Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta y metodología para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Muller, P. (2006). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Padilla Delgado, H. A. (2000). *Autonomía y capacidad del Estado en la relación Estado-Empresa*. Ciudad de Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad de Juárez.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2009). *Diálogo nacional: lucha contra la pobreza y adaptación al cambio climático*. Bogotá: PNUD.
- Quintana, A. (2009). *El conflicto socioambiental y estrategias de manejo*. Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira.
- Salazar Vargas, C. (1995). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: JAVEGRAF.
- Universidad del Rosario. (2008). *Universidad, Ciencia y Desarrollo*. Recuperado el 11 de Marzo de 2013, de <http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-III-2008/Fasciculo-12/ur/Que-es-un-conflicto-ambiental/>
- Uprimny, R. & Villegas, M. (2004). Corte Constitucional y Emancipación Social en Colombia. En: De Sousa Santos, B. *Democratizar la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Valencia, J. (2007). Conflictos ambientales: praxis, participación, resistencias ciudadanas y pensamiento ambiental. *Revista Luna Azul*, 24, 35-41.
- Valencia, J., Munévar, C., Muñoz, E., Aguirre, A., García, C., Álvarez, J., Arango, B., Ríos, M., Guzmán, A., Díaz, C., Mejía, J., Mejía, A., García, D. & Pulgarín, F., J. A. (2014). *Cambio climático y desplazamiento ambiental forzado: estudio de caso en la ecoregión Eje Cafetero en Colombia*. Armenia: Universidad La Gran Colombia, Editorial Universitaria.
- Valencia, J., García, C., Muñoz-Villarreal, E. & Organización Internacional para las Migraciones – OIM (2015). *Guía diagnóstica de migración humana por cambio climático*. Bogotá: Organización Internacional para las Migraciones.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “Política Pública”. *Desafíos*, 20, 149-189.