

A Dios por permitir que este universo exista, a mis padres por traerme a éste mundo, a Ramón Restom mi padre un agradecimiento especial porque sin su apoyo esto no habría sido posible y a Valentina Wieser por su amor y apoyo en todo momento especialmente en los difíciles, a Servio Caicedo por su colaboración y a todas las personas y profesores que me han enseñado algo.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN COLOMBIA.

Juan Pablo Restom

Monografía para optar por el título de politólogo

Director: Servio Caicedo

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ, 2011**

RESUMEN

Palabras claves: Cambio climático, política pública de cambio climático, Instituciones ambientales.

Este trabajo de grado tiene como propósito aportar en los problemas que tienen las políticas públicas de cambio climático, utilizando como punto de lectura teórico los aportes de autores como Andre-Noe Roth, Bardach y Libdom.

Desde los años noventa del siglo XX y principalmente a partir del texto de Giandomenico Majone “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas”, el problema de la elaboración de políticas públicas dejó de ser un proceso centrado en expertos, para constituirse en un proceso participativo donde distintos actores intervienen en el escenario político, en todo este proceso.

El análisis preliminar de las políticas públicas ambientales colombianas, evidencia que ha habido un proceso donde aunque existió participación de diversos actores, finalmente han primado los intereses económicos sobre los ambientales, y la participación ha tendido a convertirse en un formalismo.

La pregunta de este trabajo de investigación es por la política pública de cambio climático, la cual se ha comenzado a construir y a implementar desde el año 1998 cuando el Congreso de la República aprobó la suscripción de Colombia en el Convenio de cambio climático. El último documento de política elaborado fue el CONPES 3700 de julio 14 de 2011, en el cual se diagnóstico como uno de los grandes problemas de la formulación e implementación de una política de cambio climático la desarticulación institucional y la deficiencia en la información.

Recogiendo los elementos de ese diagnóstico, este trabajo de investigación buscó analizar la política colombiana de cambio climático a partir de recoger los puntos de vista de diversos expertos y actores, a través de entrevistas semiestructuradas. Las dos categorías básicas de análisis fueron la evaluación: del conocimiento sobre el tema y de las entidades públicas encargadas de su aplicación.

TABLA DE CONTENIDO

Página

Introducción	
1. Descripción general de la Investigación.....	1
1.1. Planteamiento del problema.....	1
1.1.1 Objetivo general.....	2
1.1.2 Objetivos específicos.....	2
1.2 Metodología.....	3
1.2.1 Descripción.....	3
1.3 Justificación.....	4
2. Descripción de los problemas de cambio climático.....	5
2.1 Introducción.....	5
2.2 ¿Qué es el cambio climático?.....	6
2.3 Cambio climático en Colombia.....	9
3. Marco teórico conceptual: Las políticas públicas ambientales colombianas... 11	
3.1 Fundamentos conceptuales sobre la inscripción en la agenda de gobierno de la política pública.....	11
3.2 El medio ambiente de la agenda política colombiana.....	14
3.3 El medio ambiente en la agenda pública desde la ventana de Kingdom.....	14
3.4 Génesis del medio ambiente como problema de política pública.....	15
3.5 Evolución de la gestión ambiental en Colombia.....	18
3.6 Descripción de la concepción y desarrollo de las políticas públicas ambientales desde un enfoque Top-Down bottom-up o mixto (reformulaciones o negociaciones).....	24
3.7 Aplicación del enfoque en la implementación de las políticas públicas ambientales.....	25
3.8 Evolución del sistema nacional ambiental.....	26
3.9 Marco conceptual para la descripción de las cinco condiciones de efectividad en la implementación de las políticas públicas.....	28
3.10 Aplicación del enfoque.....	32
4. Resultados y Análisis.....	35
4.1 Análisis de la política pública de cambio climático.....	37
Recomendaciones y Conclusiones.....	41
Bibliografía.....	43
Anexos.....	45

INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo de grado es un análisis de las políticas públicas del cambio climático en Colombia. Utilizando los enfoques de análisis de políticas públicas se hace una mirada de las acciones institucionales sobre cambio climático en el territorio colombiano.

En el primer capítulo, se desarrolla una descripción general de la investigación, la cual incluye el planteamiento del problema, objetivo general, objetivos específicos, la metodología y su descripción y la justificación.

En el segundo capítulo, se efectúa la descripción de los problemas de cambio climático, con su respectiva introducción, ¿qué es el cambio climático?, y cambio climático en Colombia.

En el tercer capítulo, se desarrolla el marco teórico conceptual: las políticas públicas ambientales colombianas, fundamentos conceptuales sobre la inscripción en la agenda de gobierno de la política pública, el medio ambiente en la agenda política colombiana, el medio ambiente en la agenda pública desde la ventana de Kingdom, génesis del medio ambiente como problema de política pública, evolución de la gestión ambiental en Colombia, descripción de la concepción y desarrollo de las políticas públicas ambientales desde un enfoque top-down, bottom-up o mixto (reformulaciones o negociaciones), aplicación del enfoque en la implementación de las políticas públicas ambientales colombianas, evolución del sistema nacional ambiental, marco conceptual para la descripción de las (5) condiciones de efectividad en la implementación de políticas públicas, aplicación del enfoque.

En el cuarto capítulo, llamado resultados y análisis, como el título lo indica se desarrolla el análisis de los resultados de este trabajo de grado.

Y finalmente, las recomendaciones y conclusiones, que se generaron a partir de la investigación y análisis de las políticas públicas de cambio climático en Colombia.

1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del Problema

La humanidad está afrontando una serie de problemas ambientales, que en las últimas décadas hemos podido observar la complejidad y gravedad de las consecuencias que dichas problemáticas conllevan. Y sin duda, dichos problemas ambientales requieren de observación, investigación, organización, y ejecución, por parte de los individuos, sociedades y gobiernos, para accionar los mecanismos de adaptación a las consecuencias y mitigación de las causas que los problemas ambientales generan a los conglomerados o poblaciones donde los seres humanos habitamos, desarrollamos y vivimos nuestras vidas. Las problemáticas ambientales son varias, pero para el efecto de éste trabajo de grado me limitaré solamente a una de ellas. Y es la problemática ambiental denominada cambio climático.

El diccionario ambiental de la corporación autónoma regional del atlántico, define el cambio climático de la siguiente manera: “fenómeno generado por acción humana, que conlleva al calentamiento de la tierra, que traerá como efectos la elevación del nivel del mar con desaparición de algunas islas y la inundación de vastas extensiones continentales, y el declive de la biodiversidad. Se origina por el aumento en la emisión y posterior concentración de los gases efecto invernadero, como Dióxido de carbono, Metano y Clorofluorurocarbono. 2. Se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

Por ser el cambio climático la mayor amenaza ambiental que afronta la especie humana y el planeta en su totalidad, siendo un problema global que debe ser resuelto desde lo local, y notando por un lado, las diferentes posiciones que tienen los Estados con respecto al tema; y por el otro lado, ciertas fallas en la institucionalidad ambiental colombiana encargada de resolver los problemas de adaptación a las consecuencias y mitigación de las causas del

fenómeno del cambio climático en nuestro territorio, y además observando la vulnerabilidad de muchas poblaciones, considero de vital importancia el estudio, que dicho fenómeno ambiental conlleva a la institucionalidad a cargo del mismo.

También, la interacción institucional y la lentitud de los procesos burocráticos, dificultan el accionar los mecanismos de adaptación y mitigación del cambio climático. Y algo más grave aun, actualmente podemos observar que un año después de la peor ola invernal que ha sufrido el país en el último medio siglo, algunas de las zonas afectadas por ella, nuevamente sufren las consecuencias de los desastres naturales, ante la incapacidad institucional de resolución del problema.

Frente a ese problema, la pregunta que motiva y soporta la creación de esta investigación es la siguiente: el cambio climático sigue aumentando, con sus nefastas consecuencias; por ello la pregunta de investigación es ¿Qué ha pasado con las entidades públicas ambientales responsables del cambio climático?, ¿El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha tenido la capacidad para establecer liderazgo e impacto frente al resto de actores del sistema?, ¿Los actores públicos, privados y académicos sienten que la política de cambio climático ha sido inclusiva y participativa, o consideran que el proceso ha sido excluyente?, ¿Cómo analizar la situación de la política pública de cambio climático a la luz de las teorías de análisis de políticas públicas?

1.1.1 Objetivo general

Analizar el accionar de las políticas públicas relacionadas con el cambio climático; para proponer estrategias, que mejoren dichas políticas públicas.

1.1.2 Objetivos específicos

- ⟨ Describir el problema y los impactos del cambio climático en Colombia.
- ⟨ Identificar las percepciones sobre el proceso de formulación y aplicación de las políticas de cambio climático por parte de distintos actores públicos, privados y expertos.

⟨ Analizar la situación actual de las políticas públicas de cambio climático.

1.2 Metodología

1.2.1 Descripción

El siguiente trabajo opta por una investigación de tipo cualitativo, basada en un estudio de caso simple. Tomando el cambio climático, como un caso de política ambiental; y en esa medida identificar actores y su organización; recursos, es decir, como funcionan; y acciones, es decir, qué hacen y si lo que hacen sirve o no para la solución o resolución del problema.

⟨ Fuentes primarias:

Entrevistas semi-estructuradas.

⟨ Fuentes secundarias:

Documentos internacionales y nacionales sobre el tema del cambio climático.

Documentos descriptivos sobre la evolución del cambio climático del International Institute of Sustainable Development IISD.

Documentos de política pública colombiana sobre cambio climático.

Consulta de redes sociales a través de internet.

Noticias de prensa.

El estudio es de carácter descriptivo e interpretativo. En la medida que trata de caracterizar y contextualizar los procesos de mitigación de las causas y adaptación a las consecuencias del fenómeno ambiental llamado cambio climático en el territorio colombiano. Y así mismo, es de carácter interpretativo puesto que las aproximaciones y apreciaciones frente al tema de estudio corresponden a una lectura y un ejercicio de análisis donde el investigador refleja sus posiciones. Se realizará una matriz de análisis categorial para el análisis de las entrevistas.

1.3 Justificación

Las inquietudes ambientales, antropológicas, biológicas, científicas, culturales, económicas y ecológicas, además de las personales, políticas, psicológicas y sociales, para no mencionar las espirituales por el deterioro continuo del medio ambiente, producto de las actividades humanas, y cuyas consecuencias aparte de visibles a nivel global, son cada vez más tangibles en el plano nacional, del territorio colombiano, por un lado; y por el otro, el interés académico de aportar en la construcción de una sociedad más justa y también el interés personal de vivir en un mundo mejor, me conducen a interrogarme sobre el papel de las instituciones políticas ambientales y su accionar frente a los problemas de adaptación a las consecuencias y mitigación de las causas de los conflictos ambientales y más concretamente el caso del cambio climático.

Considero el estudio de este problema, pertinente estratégico y esencial para la ciencia política no solo por la definición que el filósofo Aristóteles hace de ella en su libro la política, como la ciencia que se debe encargarse de administrar las demás ciencias, sino por su relación directa con las instituciones políticas y de gobierno de las sociedades humanas.

Además, esta investigación es relevante para la ciencia política porque el fenómeno del cambio climático es un tema que concierne a las relaciones internacionales, la gestión pública y el medio ambiente. En efecto el fenómeno ambiental denominado cambio climático, es un hecho que tiene serias implicaciones en diferentes ámbitos de la vida humana, por las consecuencias ambientales, biológicas, económicas, políticas y sociales, que repercuten de manera directa en el desarrollo humano de una sociedad.

Igualmente, la carencia de investigaciones sobre los últimos acontecimientos ambientales como las catástrofes naturales, inundaciones, derrumbes, crecidas inesperadas de los ríos, sequías, causantes de cuantiosas pérdidas económicas y humanas, entre otras, abren la posibilidad de indagar y reflexionar frente a este tipo de fenómenos. Por lo tanto, este trabajo de grado puede leerse como un aporte y contribución interdisciplinaria al estudio de los

fenómenos ambientales desde una disciplina específica como la ciencia política.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE CAMBIO CLIMÁTICO

2.1 Introducción

Las diversas luchas por las que ha transitado el ambientalismo, le ha dado a los ambientalistas la posibilidad de entender que el problema ambiental, además de ser ecológico, es social y político, en muchos casos de relaciones internacionales y, como consecuencia de ello, de gestión pública, por ser un asunto político e ideológico, que rebasa los conflictos locales, creando una interdependencia compleja entre lo global y lo local.

Desde el punto de vista del análisis del cambio climático se utilizará el enfoque de la ecología política de Andrew Dobson y Joan Martínez Alier, que permite la lectura de actores, intereses y conflictos en el horizonte de la justicia ambiental y social. “El campo emergente de la Ecología Política analiza las relaciones entre las desigualdades de poder y la degradación del medio ambiente” (Martinez Alier:2004,p.340).

Desde la ecología política, “La distinción organizativa que empleo es la que media entre “medioambientalismo” y “ecologismo”: el primero se refiere a aproximaciones administrativas, técnicas y poco sistemáticas a la hora de afrontar problemas medioambientales, mientras que el segundo hace referencia a los profundos cambios que los ecologistas políticos consideran necesarios en el ámbito de la organización social y de las actitudes respecto al mundo natural no humano” (Dobson:1997,p.13).

En ese enfoque igualmente se considera el peso de otros actores en la política: “el éxito de los grupos ambientalistas transnacionales muestra que los estados no monopolizan la política ambiental. Los estados comparten el escenario internacional con otros actores. A veces los estados discrepan entre sí (aun dentro del G7, aún dentro de la Unión Europea) o las distintas partes de un estado entran en conflicto unas con otras” (Martínez Alier:2004,p.252).

Para efecto de este trabajo de grado, se analizan las instituciones encargadas de la problemática del cambio climático, desde los enfoques del análisis de política pública. Por ello se inicia con una descripción de los problemas de cambio climático y evidenciando los problemas de la política pública.

2.2 ¿Qué es el cambio climático?

Para responder a la pregunta, qué es el cambio climático? Considero adecuado, correcto y prudente, utilizar la definición que de dicho fenómeno ambiental hace, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la cual lo define como: “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

Además de esta definición de cambio climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, encontramos la definición que de dicho fenómeno ambiental hace el Panel Intergubernamental del Cambio Climático, quien lo define como:

Un cambio sustantivo en los patrones y parámetros del clima, resultado de variaciones en factores naturales y por la influencia de la intervención humana, específicamente a través de la emisión de Gases Efecto Invernadero tales como el dióxido de carbono y el metano, el efecto de la isla de calor urbano, los cambios en los patrones rurales de uso del suelo y la deforestación. El cambio climático se contrasta y a la vez incluye la noción más común de “variabilidad climática”, la cual hace alusión a las diferencias que el clima o tiempo “estacionario” exhiben con referencia a las normas o promedios que lo tipifican, año por año, temporada por temporada, diurna y nocturnamente. Es decir, es la variabilidad interna del clima normal, la cual se expresa por medio de la incidencia de eventos climáticos irregulares, recurrentes pero dispersos en el tiempo, extremos o anómalos.

El cambio ambiental es de carácter global, se relaciona con impactos planetarios que tienen que ver con procesos atmosféricos, cambios en el suelo, en el agua, en la fauna y la flora,

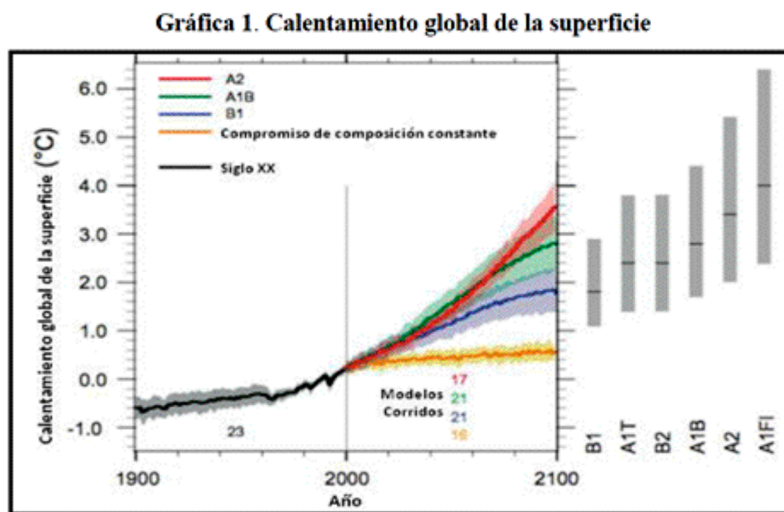
afecta a la totalidad de seres vivos y genera consecuencias para la subsistencia de la vida en el planeta.

El documento CONPES ha considerado dos opciones de intervención distintas: desde la mitigación profundiza las actividades antrópicas que tienen que ver con la producción de GEI (gases de efecto invernadero). Según el Panel Intergubernamental del Cambio Climático, la mitigación son: “todos los cambios y reemplazos tecnológicos que reducen el insumo de recursos y las emisiones por unidad de producción. Aunque hay varias políticas sociales, económicas y tecnológicas que reducirían las emisiones, la mitigación, referida al cambio climático, es la aplicación de políticas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a potenciar los sumideros”.

En la adaptación el Documento plantea los temas relacionados con la producción, los asentamientos humanos; desde la adaptación se parte para la formulación de medidas necesarias de los resultados del cambio climático, sobre todo en cuanto a la salud. La adaptación puede ser preventiva o reactiva, pública y/o privada.

Se conoce como cambio ambiental global un conjunto de procesos que ocurren en el planeta Tierra, cuyos efectos traspasan fronteras y afectan grandes áreas a escala mundial, sin importar lo específico de la localización de los agentes causales. Entre los procesos que incluye el cambio ambiental global se encuentran los cambios en la química de la atmósfera debidos a los cambios climáticos; la degradación del suelo, la desertificación, la pérdida de la biodiversidad, la urbanización desmedida, la escasez de agua, las guerras y la contaminación química global. La combinación de modificaciones en el sistema Tierra-Atmósfera-Océanos-Biosfera a escala planetaria suele denominarse Cambio ambiental global. Así, este concepto resulta más amplio y abarcador que el de cambio climático.

La evolución de la situación mundial a nivel del calentamiento global se evidencia en la siguiente gráfica:

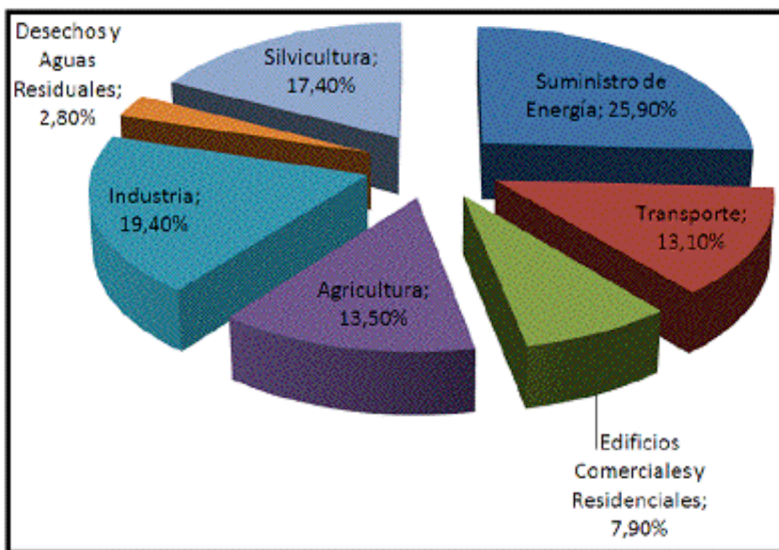


Fuente: IPCC (2007b)

Se puede concluir que existe la evidencia del aumento de la temperatura de forma correlativa al desarrollo económico y tecnológico impulsado por la revolución industrial.

En relación con las fuentes que originan a nivel global el cambio climático, el IPCC nos muestra el siguiente gráfico:

Gráfica 2. Emisiones globales de GEI por sector año 2004



IPCC (2007b)

Desde la anterior gráfica se concluye que las actividades que más impactan el clima y generan cambio climático son suministro de energía, transporte e industria, ocupando la agricultura un cuarto lugar, situación que es diferente en Colombia, como lo veremos en el siguiente apartado.

Para solucionar el problema, el instrumento vigente es el Protocolo de Kioto, que se vence en el 2012 y que plantea un compromiso de reducción para los países que generan mayor impacto. En el caso de Colombia, sus bajas emisiones, correspondientes a un 0,37% de las emisiones globales, no tiene obligaciones en el Protocolo, excepto aquellas que voluntariamente quiera asumir. Esto es, hace parte de los países No anexo, es decir, no mencionados ni en el anexo 1, ni en el 2 del Protocolo.

2.3 Cambio climático en Colombia

Colombia aprobó el Convenio de Cambio climático de las Naciones Unidas a través de la ley 164 de 1994, el protocolo de Kioto a través de la ley 629 de 2001. En ese marco internacional Colombia ha hecho sus propios estudios y propuestas. La primera Comunicación ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se expidió en el año 2001, la segunda comunicación en el año 2010. De las dos comunicaciones se desprende que Colombia aunque tiene una baja responsabilidad si tiene una alta vulnerabilidad al cambio climático, es decir, que resulta afectado por el cambio global como bien lo ha señalado en el Panel Intergubernamental de Cambio Climático en el año 2007.

La política ambiental actualmente vigente está enmarcada en el documento CONPES 3700, a partir del cual el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 denominado como Prosperidad para todos se plantean las siguientes estrategias:

- a) Plan nacional de adaptación al cambio climático –PNACC
- b) Estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono –ECDBC

c) Estrategia nacional para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo -ENREDD

d) Estrategia de protección financiera ante desastres

Ese documento identifica los siguientes problemas del cambio climático:

1. Desarticulación en la planificación y el desarrollo de acciones de cambio climático.
2. Fallas en la información.

3. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES COLOMBIANAS

3.1. Fundamentos conceptuales sobre la inscripción en la agenda de gobierno de la política pública.

El proceso que permite la institucionalización o la inclusión de un problema en la agenda es resultado de controversia entre varias definiciones posibles del problema que corresponden a las ideologías e intereses representados por los distintos actores o grupos sociales. Pero, además, el proceso no es siempre idéntico: los actores tienen a su disposición varias estrategias en función de sus invenciones, posibilidades, posiciones y recursos; por lo tanto una agenda nunca es fija, puede estar sujeta a cambios de manera inesperada a raíz de algún evento o situación nueva. Estudiosos del tema han propuesto modelos o tipologías de los procesos de inscripción en la agenda. Aunque estas tipologías y modelos nunca se presenten de manera “pura” en la realidad, permiten facilitar la identificación de procesos. Por lo general, el estudio de caso muestra la existencia de una combinación de estos modelos en el transcurso del tiempo y por eso se tiende más bien a demostrar la existencia de elementos dominantes distintos según los casos analizados.

En este sentido, Cobb y Elder (1972) consideran que existen tres condiciones para que un problema logre su inscripción en la agenda gubernamental. La primera es que el tema tiene que ser de competencia de las autoridades públicas, es decir, que se percibe a las autoridades públicas como capaces u obligadas a hacer algo. La segunda condición es que la distancia entre el deber ser y el ser resulte suficientemente acentuada como para exigir una acción política. La última condición es que el problema tiene que presentarse bajo un código o lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente) para que la autoridad pública pueda tratarlo (Meny, Thoenig: 1992, p.123-124).

De manera simplificada, se puede concebir que la inscripción en la agenda proviene de dos fuentes. Una es externa al Estado y a sus instituciones –es el modelo de la “demanda”- y la otra es interna al Estado y a sus instituciones –es el modelo de la “oferta administrativa”.

En el modelo de la “demanda” son los distintos grupos sociales los que se movilizan para solicitar la intervención del Estado. La administración puede tener interés, a través de su práctica cotidiana, en desarrollar su propia actividad y moldearla a su manera, con el fin de ampliar su importancia social y justificar la necesidad de aumentar sus recursos financieros y humanos. El hecho de ofrecer o prometer más servicios, o de imponer una cierta manera de concebir un problema, contribuye a legitimar la formación de una demanda social conforme a los intereses de la administración que presta o formula la “oferta”. Lo que era una demanda interna transita por el camino de la demanda social externa con el fin de legitimarla. Del mismo modo que la empresa privada desarrolla estrategias para comercializar sus productos, la administración trata de condicionar y crear necesidades para beneficio propio (en términos de posición administrativa). Esto es lo que se llama el “camino invertido” (Chevallier: 1986, p.449) en el cual una oferta se convierte en una demanda (crear la demanda).

Estas últimas observaciones indican a la vez los límites para distinguir entre “oferta” y “demanda”. En realidad, existe una imbricación compleja entre estos dos polos. Cada uno condiciona y responde al otro en el marco de lo que se podría llamar una causalidad circular (Chevallier: 1986, p.452) en la construcción de los problemas a inscribir en la agenda.

Esta presentación, que permite dar cuenta de la complejidad del tema, hace evidente los esfuerzos necesarios para clarificar y poder comparar procesos. En la misma lógica de identificar distintos modelos de inclusión de problemas en la agenda política, Garraud (1990) va un poco más allá de las tipologías anteriores y propone la construcción de cinco modelos a partir de una combinación de un cierto número de variables y actores, entre los cuales el autor considera a los grupos organizados, la existencia o no de una “demanda social”, las estrategias de creación de una opinión pública, el papel de la “oferta política” y la mediatización del tema y su dimensión como evento inesperado (Garraud: 1990, p.30-31). Por lo general la mayoría de estos factores se encuentran actuando en gran parte de los casos, pero, según los procesos, dominan más unos que otros. En el caso de la inscripción en la agenda, de la política ambiental colombiana se puede considerar que hubo una compleja interacción entre varios modelos:

a. Modelo de la movilización:

El proceso de inscripción en la agenda basado en la movilización corresponde a la visión clásica de la teoría democrática y consiste en el trabajo de actores sociales en pro de una causa o a favor de la promoción o defensa de unos intereses que buscan movilizar los ciudadanos.

El movimiento ambientalista en el mundo nace en los años sesenta con las marchas y protestas generadas por los movimientos contraculturales de la guerra fría, y desde este momento se puede rastrear como la problemática ambiental se fue desarrollando hasta la creación de unos entes en el país encargados de la veeduría y protección del medio ambiente, estos organismos fueron desarrollando a nivel local las bases del ambientalismo colombiano.

La situación social, cultural y política que experimentaba la sociedad a finales de los años de 1960 y comienzos de los años de 1970, creó las condiciones para el surgimiento de movimientos sociales en diferentes partes del mundo. Uno de los más sobresalientes fue el movimiento ecologista, que más tarde daría origen a muchos de los partidos verdes de los países desarrollados y a las luchas poco institucionalizadas en los países del tercer mundo. Colombia no fue ajena a estos procesos de acción colectiva y movilización social.

b. El modelo de la mediatización:

Los medios masivos de comunicación, a través de la presentación selectiva de informaciones (o su ocultación), su repetición, la construcción dramatizada de la noticia, etc., logran condicionar y presionar al gobierno para que se ocupe de tal o cual problema.

En este sentido la difusión de documentales y programas sobre medio ambiente han tenido gran impacto tanto en la sociedad civil como en los entes gubernamentales a nivel mundial y nacional en materia ambiental y de esta manera se puede reconocer la presencia de este modelo en la inscripción en la agenda, de la política ambiental colombiana.

c. El modelo de la acción corporativista silenciosa:

La acción corporativista silenciosa representa una posibilidad de acceso a la agenda gubernamental lograda sólo por unos grupos organizados privilegiados. Son grupos que por su posición o su poder tienen una capacidad de influencia directa sobre la agenda de las autoridades públicas.

Este modelo a tenido la mayor influencia directa en la política ambiental colombiana, por medio de organismos como las Naciones Unidas y otras ONG ambientalistas, que a partir de la declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano en 1972 y principalmente la cumbre de Río de Janeiro en 1992 tuvieron un fuerte impacto en la construcción de la política ambiental colombiana.

3.2. El medio ambiente en la agenda política colombiana

Después de estas conferencias internacionales en las cuales Colombia participó de manera activa, se puede observar de manera clara la influencia que estas tuvieron en el desarrollo de la política ambiental colombiana.

Los momentos más importantes en la evolución de la gestión ambiental en Colombia son: la primera, a principios de los años setenta, mediante la expedición del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (1974), y la reorientación de las agencias públicas estatales entonces encargadas de la administración de estos recursos, el Instituto Nacional para el Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) y las corporaciones autónomas regionales (CAR); la segunda, a principio de los años noventa, con la incorporación de más de cincuenta artículos sobre medio ambiente y desarrollo sostenible en la nueva Constitución promulgada en 1991, y la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental, y se establecieron otras disposiciones (Rodríguez: 2006).

3.3 El medio ambiente en la agenda pública desde la ventana de Kingdom.

Kingdom, a partir de una lectura renovada del modelo decisionista de la “anarquía organizada” (March, Olson, 1972; ver capítulo III), en el cual el tiempo es una variable

importante, Kingdom (1984; 1993) propone distinguir tres factores fundamentales en la dinámica de los procesos de construcción de las agendas públicas: los problemas, las respuestas o las alternativas y la política. Las dinámicas temporales de estas tres “corrientes” son relativamente independientes, pero llega el momento o la oportunidad en la cual estas “corrientes” coinciden. Cuando un problema encuentra solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana política; entonces las “corrientes” entran en resonancia y así las condiciones están dadas para que la agenda política se haga cargo del problema.

En este sentido podemos observar como la problemática ambiental pasó de ser un problema menor a ser un problema de agendas nacionales e internacionales cuando se llegó a la necesidad tanto de los organismos internacionales de realizar reuniones para estudiar la problemática como de los organismos nacionales como el caso colombiano que realizó una legislación destinada a resolver el problema, dando así origen a la creación de un ministerio especializado en problemas medio ambientales como lo es el Ministerio de Medio Ambiente (Rodríguez: 2009).

3.4 Génesis del medio ambiente como problema de política pública

En las últimas décadas la identificación de la problemática ambiental se ha convertido en un asunto más sencillo porque para darse cuenta del deterioro ambiental que está sufriendo nuestro planeta no hay que ir muy lejos, lo puede observar en las mismas calles de tu ciudad que cada vez son más contaminadas por la polución que genera los combustibles fósiles (Carrizosa: 2008); los ríos aledaños a nuestras ciudades son también cada vez más contaminados por los desechos que algunas actividades generan, como la industria pesada o la minería. Pero en el caso colombiano pareciera que el problema se ha identificado más bien por sugerencia de otros organismos externos como lo son las Naciones Unidas y otras ONG internacionales, que han sugerido las políticas de protección y conservación del medio ambiente en el país.

A partir de Roth (2006: p. 60) podemos decir que si bien es cierto que la definición de un problema es un problema político per se, no significa que se debe renunciar a todo intento de definición objetiva de los problemas que surgen en la sociedad. En particular, es una tarea que debería ser seriamente asumida por la administración pública, las universidades y los

centros de investigaciones, con el objetivo de proporcionar una información que permita conocer mejor el problema antes de que se tome una decisión relativa a la necesidad y forma de regulación pública. La capacidad de conocer las dimensiones de un problema mediante un análisis propio o autónomo de la situación permite llevar a cabo una discusión más argumentada con los actores políticos que reclaman una intervención y, así, legitimar más una acción del Estado.

Un esquema analítico sencillo, en forma de preguntas, puede ayudar a cuestionar la realidad del problema en sus dimensiones más pertinentes para el analista. La definición del problema consiste entonces en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema. Desde la naturaleza: el problema consiste en la degradación del medio ambiente humano que afecta directamente la salud del hombre y altera los ecosistemas; desde las causas: son los sistemas de producción industrial que producen una explotación de los recursos naturales a escalas exponenciales; además la normatividad existente genera problemas porque el Estado no tiene los recursos ni los mecanismos de control del cumplimiento de la legislación. En relación con la duración el problema es duradero porque a pesar de haberse desarrollado bastante en materia legislativa para resolverlo en la práctica se sigue generando contaminación, polución y por ende degradación del medio ambiente. En cuanto a la dinámica es posible observar una evolución del problema, que se refleja con el rompimiento de los ciclos naturales de algunos ecosistemas, animales en peligro de extinción y agravación como el incremento de los niveles de contaminación del aire.

Los afectados: directamente se ven afectados individuos que habitan zonas contaminadas pero indirectamente todos los seres vivos que habitamos este planeta nos estamos viendo afectados de una u otra manera. Las consecuencias: si no se interviene sucedería que este planeta perdería las condiciones necesarias para el desarrollo y sostenimiento de la vida.

Desde esta perspectiva, los actores relacionados con el medio ambiente en Colombia serían los siguientes: Actores políticos Internacionales: Organización de las Naciones Unidas, ONG ambientalistas; Actores políticos nacionales: Gobierno colombiano, Sociedad Civil; gremios, especialmente la ANDI y FEDEGAN, Congreso Nacional de la República de Colombia, expertos ambientales, ONG Nacionales.

Matriz de actores y sus recursos políticos:

Actores	Percepciones	Recursos políticos
ONU	Importancia vital, por ser parte tanto de los objetivos del milenio como de la agenda 21	Presión internacional
ONG	Importancia vital, por ser la razón social de muchas de las organizaciones	Presión de grupo
Gobierno colombiano	Dual, por la contradicción / incompatibilidad entre los intereses económicos y los ecológicos	Poder ejecutivo
Congreso Nacional colombiano	Dual, por la contradicción / incompatibilidad entre los intereses económicos y los ecológicos	Poder legislativo
Gremios	Rechazo, por la contradicción / incompatibilidad entre los intereses económicos y los ecológicos	Poder económico
Sociedad Civil	Indiferencia	Participación ciudadana
Interés de grupos de Intelectuales y Ambientalistas	Importancia vital, por la conciencia y el fuerte interés en la problemática	Poder intelectual

En esta matriz se pueden identificar varios puntos de conflicto. Uno de los conflictos de intereses más claro fue al interior de las Naciones Unidas por las naciones que ésta organización representa y los intereses particulares de las anteriores y por su puesto el de la

ONU y otras ONG como organismos internacionales que tratan de influir entes soberanos como los Estados nacionales que participaron en la cumbre de Río de Janeiro en 1992.

El gobierno y el Congreso Nacional colombiano presentaron conflictos de intereses dual por la presión de los organismos internacionales sobre el seguimiento de las políticas ambientales pactadas en la cumbre de Río de Janeiro en 1992 y el rechazo por parte de los gremios económicos y grupos de interés al interior del país quienes observaron las políticas ambientales pactadas en la cumbre de Río de Janeiro como una amenaza para sus industrias y un incremento en sus costos de producción.

La sociedad civil colombiana en su mayoría indiferente sobre la problemática ambiental debido a la preocupación sobre otros problemas estructurales del país.

Y los grupos de intelectuales y ambientalistas tuvieron conflictos de intereses con los gremios y otros sectores y grupos poderosos que se oponían a la legislación de medio ambiente y los recursos naturales del territorio colombiano.

3.5 Evolución de la gestión ambiental en Colombia

Así mismo, cuando se decidió crear el ministerio, habían transcurrido ya varios años de debate y se habían elaborado diferentes proyectos para la reorganización del sector ambiental, dos de los cuales fueron descartados: la creación del Departamento Administrativo de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (Darnar), de la administración de Virgilio Barco, y la creación del Consejo Nacional del Medio Ambiente, diseñado por el DNP durante el segundo semestre de 1990.

Cuando se discutió por primera vez el proyecto de creación del Darnar, en el seno del gobierno durante la Administración Barco, el entonces Viceministro de Agricultura Luis Guillermo Sorzano, ponente- coordinador de este proyecto, propuso la creación de un organismo del nivel ministerial y no de un departamento administrativo, para la gestión ambiental en Colombia. La razón principal para sustentar las propuesta radicaba en que carece de sentido institucional y de sindéresis administrativa que los sectores usuarios del medio ambiente y los recursos naturales renovables, que virtualmente los deterioran o

depredan, como las actividades agropecuarias, minera, industrial y de obras públicas, tengan asiento en el primer nivel del gobierno, en tanto que el manejo público del medio ambiente y los recursos naturales está asignado a entidades que ocupan un segundo o tercer nivel en la escala jerárquica de las instituciones del Estado. Un Departamento Administrativo para el Medio Ambiente, sustraía el tema ambiental del sector agropecuario, lo cual era de por sí un gran avance, pero mantenía los asuntos ambientales en un nivel secundario e inferior al de los grandes sectores usuarios del medio ambiente, a cuya acción se deben las principales causas del deterioro (Rodríguez: 2000).

Pero a la razón anterior se sumaba la necesidad de unificar la política nacional en materia ambiental y el creciente interés de reorientar el manejo y gestión públicos de los recursos naturales renovables. La enorme riqueza y biodiversidad de Colombia era y es otra razón para reclamar que sea un ministerio, y no una agencia pública de segundo orden, el encargado de coordinar y orientar la política ambiental del país.

Desde la perspectiva de Bardach (1998) un análisis de las decisiones que se tomaron para la toma de decisiones en relación con el fortalecimiento del sistema ambiental en los años noventa nos muestra la siguiente situación (elaboración propia del autor):

Criterios			
Alternativas	Nivel en la escala jerárquica de las instituciones del Estado	Unificación de la política Nacional en materia ambiental	Compatibilidad con las exigencias de la riqueza y biodiversidad del país
Continuar con las entidades establecidas	Segundo o tercer nivel	No	No

Darnar Departamento Administrativo de los Recursos N y del Medio Ambiente	Segundo nivel	Si	No
Consejo Nacional del Medio Ambiente	Segundo nivel	Si	Si
Creación del Ministerio del Medio Ambiente	Primer nivel	Si	Si

Desde la anterior matriz se muestra que los criterios de selección aplicados en la matriz fueron: Nivel en la escala jerárquica de las instituciones del Estado; las entidades establecidas, Darnar, Consejo Nacional del Medio Ambiente eran de segundo o tercer nivel en la escala jerárquica de las instituciones del Estado mientras que un Ministerio se encuentra a primer nivel de dicha escala.

Unificación de la política Nacional en materia ambiental; con las entidades establecidas el proceso de unificación de la política nacional en materia ambiental era bastante improbable mientras que con el Darnar, el Consejo Nacional del Medio Ambiente y el Ministerio eran mucho más factibles de realizar.

Compatibilidad con las exigencias de la riqueza y biodiversidad del país; las entidades establecidas y el Darnar no eran compatibles, mientras que el Consejo Nacional del Medio Ambiente y el Ministerio si eran compatibles con dichas exigencias.

Por lo cual se concluye que la creación de un Ministerio del Medio Ambiente era más apto para las exigencias del país.

La decisión que se toma tenía varios criterios para su decisión como se evidencia en la siguiente matriz (elaboración propia del autor)

Criterios				
Alternativas	Nivel en la escala jerárquica de las instituciones del Estado	Unificación de la política Nacional en materia ambiental	Compatibilidad con las exigencias de la riqueza y biodiversidad del país	Costos/ Beneficios
Continuar con las entidades establecidas	Segundo o tercer nivel	No	No	Altos/ Bajos
Darnar Departamento Administrativo de los Recursos N y del Medio Ambiente	Segundo nivel	Si	No	Altos/ Altos
Consejo Nacional del Medio Ambiente	Segundo nivel	Si	Si	Bajos/ Bajos
Creación del Ministerio del Medio Ambiente	Primer nivel	Si	Si	Altos/ Altos

El análisis de costos y beneficios realizados a las alternativas fueron: continuar con las entidades establecidas, presentaba costos altos y beneficios bajos; en el caso del DARNAR, costos altos y beneficios altos; en el caso del Consejo Nacional del Medio Ambiente, costos bajos y beneficios bajos; con respecto al Ministerio, costos altos beneficios altos. Por lo cual se concluye que a pesar de los altos costos el Ministerio del Medio Ambiente produciría unos beneficios altos.

La formación del Ministerio se enmarcó dentro de los objetivos y propuestas de la Declaración de Rio de Janeiro de 1992, lo cual significó asumir como eje el desarrollo sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades (artículo 2, Ley 99 de 1993). Quien ejecuta esta labor es el SINA, que textualmente se expresa:

“Artículo 4ª. Sistema Nacional Ambiental, SINA. El Sistema Nacional Ambiental, SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta ley. Estará integrado por los siguientes componentes:

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

Parágrafo. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones autónomas Regionales, departamentos y distritos o municipios.

3.6 Descripción de la concepción y desarrollo de las políticas públicas ambientales desde un enfoque Top-Down, Bottom-Up o Mixto. (reformulaciones o negociaciones)

A pesar de los distintos sentidos que pueden darse al concepto de implementación (ver Leane, 1995:97-99), se le puede definir como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Mény, Thoenig, 1992:159). Los estudiosos de la implementación de políticas públicas han observado y propuesto varios enfoques que tienden a desarrollarse como modelos normativos de implementación. Estos modelos constituyen el lazo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución (Hargrove, 1975). Una primera diferenciación ya clásica de los modelos los organiza en dos categorías que van en función de la concepción utilizada para su realización práctica.

La primera concepción, llamada top-down, corresponde a la concepción tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla de arriba (top) hacia abajo (down) o del centro hacia la periferia. Tiene como postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y, por último, la búsqueda del principio de eficiencia (Mény. Thoenig, 1992:159). En otras palabras, este enfoque presupone que existe una clara separación, tanto conceptual como temporal, entre la formulación y la decisión de la política, de un lado, y, del otro, la implementación de las decisiones. También considera que por lo general los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control (Thoenig, 1985).

La segunda concepción toma la dirección opuesta y se llama bottom-up, es decir, de abajo hacia arriba. Históricamente los modelos que se inspiran en esta segunda categoría se

desarrollaron como enfoques críticos o alternativos frente a las deficiencias y a la ineficiencia (el implementation gap) que presentan los procesos de implementación tradicionales top-down. Según esta segunda concepción se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente, o por retroceso, en vez de descendente.

3.7 Aplicación del enfoque en la implementación de las políticas públicas ambientales colombianas

Ya explicados los enfoques para el análisis de la implementación de políticas públicas top-down y bottom-up, prosigamos con el análisis de la implementación de la política pública ambiental colombiana, la cual a mi parecer tuvo un enfoque mixto en su proceso de implementación, debido que a nivel mundial la problemática ambiental tuvo sus orígenes en las protestas de los movimientos contraculturales de los años sesentas; y a nivel nacional nos vimos influenciados por estos movimientos contraculturales. Por lo anteriormente dicho se puede notar la influencia del enfoque bottom-up.

En el informe de la formulación de la política pública ambiental colombiana mencionamos como el modelo corporativista silencioso había sido la base del proceso de formulación de la política pública ambiental colombiana, comentando la influencia que habían ejercido organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas y otras ONG; además de esto podemos afirmar que el proceso de implementación de la política pública ambiental colombiana fue decidido y ejecutado por el Congreso Nacional y el Presidente de la república de Colombia, por lo cual se confirma la presencia del enfoque top-down en este proceso de implementación de política pública.

De lo anterior podemos concluir que debido a la aparición de ambos enfoques en el proceso de implementación de la política pública ambiental colombiana con la creación y promulgación de la Ley 99 de 1993; por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan

otras disposiciones; podemos afirmar que fue un enfoque Mixto el que guió el proceso de implementación de la política pública ambiental colombiana.

Como reformulación y negociación tenemos que el proyecto 129/92 presentado por el Gobierno Nacional a través del señor Ministro de Agricultura, doctor Alfonso López Caballero, se fundamenta en los nuevos mandatos de la Constitución Política en materia ambiental y en él se plantea la iniciativa como una importante estrategia para detener y reversar los procesos de destrucción y deterioro del patrimonio natural del país. El Sindicato de Trabajadores del Inderena, SINTRAINDERENA, a su turno presentó a través del Senador Anatolio Quirá, un proyecto alternativo, el 99/92, que contiene interesantes iniciativas, algunas de las cuales enriquecieron y complementaron el proyecto gubernamental.

De los proyectos de Ley número 129 “por la cual se crea el Ministerio del Ambiente y se estructura el Sistema Público Nacional del Ambiente” y número 99 “por el cual se crea el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales y se constituye el Sistema Nacional Ambiental”; de los anteriores se realizaron respectivos estudios y debates en el Congreso Nacional de la República de Colombia, de los cuales se concluyó con la creación del Sistema Nacional Ambiental, que fue una fusión de las mejores propuestas de ambos proyectos, en la promulgación de la Ley 99 de Diciembre 22 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

3.8. Evolución del sistema nacional ambiental:

Los esfuerzos que en materia ambiental ha realizado el país merecieron una distinción internacional. Es así como durante el último año de gestión se logró que Colombia fuera reconocida, a partir de la definición del indicador de desempeño ambiental definido por la Universidad de Yale – Columbia, como noveno país del mundo entre una muestra de 149 y el primero entre los países de su mismo nivel de ingresos por su desempeño ambiental.

En desarrollo de las estrategias de conservación, a la fecha completamos la declaración de 54 áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con una extensión territorial de 11,5

millones de hectáreas, que equivalen al 10.33% de nuestro territorio continental y en las cuales se busca tener representados todos los ecosistemas existentes en el país.

El Ministro logró que el país avanzara de manera importante en la conservación de sus ecosistemas estratégicos al lograr la modificación del artículo 34 del código de minas que prohíbe la realización de cualquier actividad minera en los páramos y humedales.

De igual manera, se avanzó en la definición de planes de manejo de áreas de importancia estratégica para las regiones como son las cuencas hidrográficas, páramos, humedales, áreas de manglar, entre otras, proceso trabajado de manera participativa y comprometida con los diferentes actores regionales. Estos planes orientarán el uso más adecuado de estos ecosistemas permitiendo el desarrollo, pero preservando sus condiciones y funciones naturales.

En materia de responsabilidad empresarial, se ha logrado que varias entidades se certifiquen con el sello ambiental colombiano, representando no solo un avance en materia de uso eficiente de agua, uso eficiente de energía, manejo adecuado de residuos sólidos y uso racional de productos químicos sino también un incremento de los beneficios económicos para estas empresas, al ver una reducción significativa de sus costos operativos (ANDI: 2009). Esto se constituye en una muestra de que trabajar en pro del ambiente y de la conservación de nuestros recursos naturales, también redunda en beneficios económicos para todos.

También ha sido importante la gestión con los sectores de plaguicidas, combustibles, telefonía móvil y refrigeración en la recolección de elementos en desuso, con el fin de lograr cambios de hábitos frente a la disposición final de residuos peligrosos en condiciones adecuadas. Colombia es uno de los primeros países de América Latina en poseer normas específicas en este tema (Ibidem).

Un aspecto que ha tenido un impulso importante es el de cambio climático. Se firmaron contratos de venta de emisiones de gases efecto invernadero, relacionados con los sectores industrial, forestal, energético y de transporte por US \$ 20.27 millones de dólares.

Las acciones que el Ministerio ha llevado a cabo para alcanzar un mejor nivel de respuesta frente a las solicitudes de licenciamiento, han contribuido de manera importante a la competitividad y confianza inversionista ya que se ha disminuido la incertidumbre de los tiempos requeridos para un pronunciamiento institucional. Este proceso ha recibido por dos años consecutivos certificación de Calidad ISO 9001. En promedio se ha dado respuesta a las solicitudes de licencia ambiental en 17,2 semanas tiempo que es menor a la meta propuesta para el cuatrienio (18 semanas).

3.9 Marco conceptual para la descripción de las cinco (5) condiciones de efectividad en la implementación de políticas públicas (Roth: p. 114-118).

Sabatier y Mazmanian (1979:483) señalan que su modelo está destinado en particular a los diseñadores de políticas cuya tarea es la de evaluar el grado de “implementabilidad” de distintas alternativas y de entender cómo es posible estructurar el proceso de implementación con el fin de maximizar las posibilidades de alcanzar los objetivos establecidos por la ley o el programa. Los autores pretenden identificar y exponer un grupo de cinco condiciones suficientes, y generalmente necesarias, bajo las cuales una decisión política, que busca modificar de manera sustancial una situación, puede alcanzar sus objetivos. Estas cinco condiciones son las siguientes (Sabatier, Mazmanian: 1979, p.484-485):

- El programa debe estar fundamentado en una teoría sólida (sound theory) relacionada con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos.
- La ley –o la decisión política- debe contener directrices de actuación no ambiguas y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten según lo previsto.

- Los dirigentes o responsables de los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión importantes y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley.
- El programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados de electores y por algunos legisladores claves (o por el jefe del órgano ejecutivo). La actitud de los tribunales debe ser neutral o favorable.
- La prioridad relativa de los objetivos legales no se encuentra socavada significativamente con el paso del tiempo por la aparición de políticas públicas conflictivas o por cambios en las condiciones socioeconómicas que debilitan los fundamentos técnicos de la teoría o el apoyo político que la respaldan.

Una teoría sólida: La primera condición, disponer de una teoría sólida, significa que es preciso tener una teoría del cambio social que establezca con firmeza la causalidad entre el instrumento utilizado y los efectos deseados. Toda política pública está sustentada en una hipótesis teórica de cambio social construida generalmente bajo la forma si tal cosa, entonces ocurrirá esto. Para que esta hipótesis sea efectiva es necesario que, de una parte, se indique lo que se desea obtener como objetivo final por medio del cambio del comportamiento de los destinatarios y, de otra parte, se especifiquen los medios por los cuales se puede obtener el cumplimiento de estos cambios por parte de los destinatarios. Los dos elementos son indispensables para esperar alcanzar los objetivos. En este sentido, la política pública ambiental colombiana está respaldada en las teorías y estudios de impacto ambiental que se han realizado a lo largo de las últimas décadas.

Una ley bien concebida: La segunda condición es la relativa a la ley en sí misma. Es el elemento en el cual los diseñadores de la política tienen las posibilidades de control y de mayor influencia. Los autores señalan seis aspectos importantes a tener en cuenta.

- Es necesario indicar con precisión y sin ambigüedades la jerarquía de los objetivos y las directrices de actuación, en general, y, en particular para cada uno de los entes implementadores.

- Es importante que los recursos a disposición de estos entes sean suficientes para contratar personal capacitado, realizar los análisis técnicos, recolectar la información y cubrir las necesidades administrativas (formatos, permisos, etc.) para el desarrollo de sus actividades. Evidentemente, la determinación de lo que es “suficiente” es particularmente difícil.

- La implementación debe estar a cargo de entes que apoyen los objetivos de la ley y los consideren como altamente prioritarios. La implementación de una ley necesita funcionarios que crean en la ley y que se motiven por sus objetivos; no se requiere de funcionarios “neutrales”. Esto se obtiene, por ejemplo, con la creación de una nueva institución luego de una larga lucha política, o por la asignación de la implementación a una institución prestigiosa en busca de nuevos retos y que ve en la ley una posibilidad de extender todavía más su influencia. La contratación del personal directivo en los sectores sociales que apoyan los objetivos de la política pueden también facilitar su implementación. Estas estrategias dependen obviamente de las posibilidades existentes.

- La reglamentación de la política pública debe establecer una integración jerárquica al interior y entre los entes implementadores que minimice el número de los puntos donde se puedan presentar potenciales vetos, bloqueos o “cuellos de botella”, y proporcione a los partidarios de la política facilidades y capacidad de sanción suficientes para asegurarse la colaboración de los elementos que se sitúan en estos puntos de veto o de bloqueo. Este elemento tiene que ver con el conocido tema de la dificultad de la coordinación al interior de las instituciones y entre instituciones que disponen de una cierta autonomía. La integración jerárquica es particularmente difícil en estas situaciones, debido a la existencia de múltiples niveles de autoridad en las estructuras descentralizadas –nación, región, departamento, municipio- o federalistas. La multiplicación de instancias o de grupos de destinatarios aumenta el número de puntos potenciales de resistencia a la implementación de la política. Se puede medir el grado de integración jerárquica por el número de estos puntos y por las posibilidades de sanciones para los recalcitrantes y de incentivos para los partidarios de la política. De modo que, por lo general, para la consecución de los objetivos es preferible una

vía más directa a una estructura administrativa compleja (ver Pressman, Wildavsky, 1998).

- Los mecanismos de toma de decisiones –quién decide, sobre qué y bajo qué procedimiento formal- al interior de los entes implementadores deben ser precisados en la reglamentación de la política pública.

- La ley tiene que proporcionar oportunidades amplias para que los grupos organizados que apoyan la política puedan intervenir y participar en el proceso de implementación (por ejemplo, interventorías, veedurías, monitoreo, evaluaciones).

Si se logra desarrollar una política que cumpla con todos estos elementos, a los opositores a la política les quedarán pocos espacios para desviar, restar o impedir la consecución de los objetivos de la política. En el caso de la política pública ambiental colombiana la ley 99 de 1993 tiene en cuenta los seis aspectos que señalan los autores, para considerar una ley como bien concebida.

Responsables capacitados y comprometidos: la tercera condición señala que el apoyo de los altos responsables de los entes implementadores es indispensable para lograr los objetivos. Además, es necesario que estos funcionarios tengan la suficiente capacidad para convencer a los opositores y a los destinatarios de la política para que colaboren, y para conseguir el apoyo de grupos organizados y de los medios de comunicación. De igual forma estos funcionarios tienen que ser capaces de resolver los conflictos internos de manera que se mantenga la motivación y el compromiso de todo el personal en pro de los objetivos y de la institución. La experiencia muestra que esto se obtiene más fácilmente en una institución nueva y creada con todo el entusiasmo y las ilusiones en procura de la participación en la construcción de algo novedoso. A los pocos años, la rutina burocrática tiende a hacer que los funcionarios se interesen más por su propia seguridad, tranquilidad personal y por la supervivencia de su institución, que por desarrollar iniciativas, asumir “riesgos” o por innovar para alcanzar los objetivos de la política. En este sentido nuevamente la política pública ambiental colombiana contó en su proceso de implementación con un Ministro ejemplar; Manuel Rodríguez Becerra, no solamente era una de las personas mejor capacitada para desempeñar la función de Ministro del Medio Ambiente sino que también seriamente

comprometida con la gestión ambiental y con una muy buena producción e investigación académica sobre la problemática ambiental en Colombia.

Apoyo político y social: La condición número cuatro hace énfasis en la absoluta necesidad de contar con el apoyo de grupos organizados y de actores políticos de peso durante todo el transcurso de la implementación para la realización de los objetivos de la política. Este elemento, aparentemente fácil de conseguir, es particularmente importante cuando se trata de políticas que tienen que desarrollarse en un tiempo largo (varios años). La lógica política tiende a suscitar fuertes movilizaciones en un momento dado, tiempo durante el cual se expide una ley, y luego, la mayoría de los partidarios de ésta se desinteresan por su proceso de implementación, para ocuparse de otro tema de la agenda política que aparece como prioritario. La implementación de la política pública ambiental colombiana contó con un fuerte apoyo de algunos políticos a favor de la introducción de la legislación ambiental, por los beneficios que esta le traería al país en materia ambiental y por otros senadores que en la época veían todas las ventajas económicas que la nueva legislación les traería.

Entorno favorable: El último requisito, el quinto, subraya la importancia del mantenimiento de las condiciones socioeconómicas que suscitaron la política pública. Las sociedades contemporáneas están inmersas en un entorno sociopolítico y económico internacional en el cual los países disponen de capacidad de incidencia muy limitada. Más aún cuando se trata de países en desarrollo. Los cambios continuos y algunos eventos específicos provocan la erosión y el desgaste de cualquier decisión política. La teoría que sustenta una política puede caer en desuso o fracasar y sus partidarios pueden desaparecer por cualquier motivo. El desarrollo mismo de las políticas públicas, con sus interacciones con otras políticas, puede provocar un cambio inesperado de situación tanto de los destinatarios como del entorno que va a poner en “crisis” el modelo técnico de la política. Estos cambios en el entorno socioeconómico o la resistencia exitosa de los destinatarios de la política –por ejemplo, por sugestión y evaluación de sus partidarios- pueden suscitar una revisión de la ley para reajustar sus objetivos tanto en sus contenidos sustanciales como en los eventuales plazos (ver por ejemplo los objetivos en materia de política ambiental). A menudo estos cambios buscan corregir imperfecciones u obtener un mayor dominio sobre algún aspecto reglamentario de la ley para su propio interés como destinatarios de la política. Es importante anotar que en muchas ocasiones los cambios se solicitan a partir de la percepción de una

situación y no a partir de una evaluación objetiva del estado de las cosas. Por lo tanto para defender una política es preciso disponer de estudios –si es posible de fuentes independientes- que suministren una información lo más objetiva posible al respecto.

3.10 Aplicación del enfoque:

En el caso del entorno favorable, el análisis de la implementación de la política pública ambiental colombiana se hace un poco más complejo. Primero porque esta condición de efectividad en la implementación de políticas públicas, subraya el mantenimiento de las condiciones socioeconómicas que suscitaron la política pública, las cuales han sido bastante inestables en los últimos años período durante el cual se dieron los procesos de formulación e implementación de la política pública ambiental colombiana. Segundo porque la política pública ambiental colombiana desde su presentación como proyectos de ley 129/92 y 99/92 han sufrido reajustes tanto en sus objetivos sustanciales como en los eventuales plazos.

Para muchos, la implementación de las decisiones públicas es un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico, de “simple” ejecución. Por el contrario, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad “palpable”. Si para los juristas o abogados -y para muchos políticos- el problema está resuelto con la expedición de la norma, para los politólogos el problema político se desplaza a otro espacio. La aplicación de los reglamentos por diferentes entidades y en distintos lugares implica que la implementación no es una sola, sino plural; existe un juego con la regla (ver Bourdieu: 1990). La implementación de la política es, parafraseando a Clausewitz, la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes. Menospreciar el proceso de implementación es olvidar que “la política de implementación es la determinante definitiva del resultado” de una decisión (Pressmann, Wildavsky: 1998, p.327).

Una gran parte de los estudios de políticas públicas tuvo su origen al constatar que a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, éstos no se resolvían y, por el contrario, a veces se empeoraban. Aparece lo que se llamó el implementation gap, es

decir, la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; o, en otras palabras, la distancia –a veces abismal- que separa la teoría de la práctica.

En el caso de la implementación de la política pública ambiental colombiana podemos afirmar que aparte de la distancia que separa a la teoría de la práctica y la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; los intereses y la negociación política de los actores, finalizaron en la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la reordenación del Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictaron otras disposiciones.

Con la elección de Álvaro Uribe Vélez como presidente de la República de Colombia, el Ministerio del Medio ambiente sufrió unas modificaciones tanto en su estructura como en sus funciones. Estas modificaciones se hicieron legales por medio del Decreto 216 del tres de Febrero del año 2003, por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones.

A partir de octubre del año 2011 se hizo efectiva la escisión de ese Ministerio, para formar el nuevo Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible. Por lo reciente de su formación no es posible un análisis político más detallado

4. RESULTADOS Y ANÁLISIS

De acuerdo a la metodología se encontró y analizó los siguientes resultados que se anexan por razones de espacio:

a. Cinco entrevistas (anexo 1 guía de entrevista; anexo 2, resultados de entrevistas) discriminadas de la siguiente manera:

a. Ex ministro de medio ambiente de Colombia, actualmente profesor universitario que escribe permanentemente columnas de opinión y realiza investigaciones sobre temas ambientales. Es invitado permanente a los eventos de política ambiental en Colombia.

b. Director del Programa de adaptación del cambio climático para la región Sabana Capital. Ex viceministro del medio ambiente, Director de una importante Organización No Gubernamental, ex director de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales ASOCARS.

c. Asesora Dirección General de Cambio Climático Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

d. Subgerente de Asuntos Ambientales ANDI.

e. Miembro principal de la Federación de Ganaderos de Colombia FEDEGAN.

f. Por razones de las Agendas de los actores que se necesitaba entrevistar, frente al tiempo disponible para el trabajo de grado, no se pudo entrevistar a otros actores.

g. Esta información se analizó a través de una matriz de análisis categorial de acuerdo a la pregunta de investigación y al marco teórico.

b. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en la cual aparecen los países divididos según su responsabilidad en tres grupos: los de anexo 1 que son los que en el año 1992 tenían mayor peso en la producción de gases efecto invernadero GEI, los del anexo 2, que son países que en 1992 tenían una muy baja responsabilidad y bajo desarrollo económico y los países No Anexo. Los países del anexo 1 debían realizar acciones de cambio en sus tecnologías para reducir su producción de GEI; los países del anexo 2 estaban amparados y requerían apoyo para su desarrollo y por lo tanto era claro que podrían producir GEI; los países No Anexo, como Colombia, no tenían ningún compromiso de reducción de sus emisiones de GEI, pero podían asumir compromisos voluntarios.. Colombia asumió compromisos voluntarios de cambios paulatinos en sus tecnologías, los cuales se expresaron en sus Comunicaciones de país ante Naciones Unidas.

c. Protocolo de Kioto, donde se colocaron metas de reducción de GEI, obligatorias para los países anexo 1. Es de anotar que los Estados Unidos no quisieron firmar el Protocolo, en contraste la Unión Europea asumió una responsabilidad de reducción mayor a la del Protocolo de Kioto.

d. Memorias reunión de Cancún de 2010 y de Copenhague 2009. Es de anotar que no se avanzó pero que entre los puntos de discusión de la reunión estuvieron: las nuevas metas después del 2012 fecha en que se vence el protocolo de Kioto; las nuevas responsabilidades de países como China y la India que han aumentado significativamente su producción de GEI; la necesidad de no excluir a ningún país de metas de reducción, dada la gravedad del problema de cambio climático

tema de la justicia histórica con países poco productores; las compensaciones que exigen países como Bolivia y Ecuador que tienen sumideros de carbono que están en figura de protección en la Amazonia, pero que tienen potencial minero y carbonífero; el tema de la gobernanza ambiental, en términos de la baja capacidad de control y seguimiento de las acciones de cumplimiento de los países en relación con el cambio climático. Dado el fracaso de estas reuniones, estos temas se colocarán nuevamente en la mesa de discusión en la Convención de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas que se llevará a cabo en el 2012 en Rio de Janeiro.

e. Informe del IISD sobre la evolución de las políticas de cambio climático en el mundo (ver anexo 3).

f. Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Santos 2010-2014 Prosperidad para Todos.

g. Primera Comunicación Nacional de Colombia ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 2001.

h. Segunda Comunicación Nacional de Colombia ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 2010.

i. Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque Integral relativo a la evaluación de los compromisos de país frente al cambio climático 2010.

j. Noticias de prensa relacionadas con cambio climático (ver anexos 4,5,6).

k. Revisión de redes sociales, las cuales se mencionan en su parte pertinente en los análisis, a través de hipervínculos.

A continuación se presentan los análisis de esta información recolectada utilizando los marcos teóricos asumidos en este proyecto de grado:

4.1 Análisis de la política pública de cambio climático

EVOLUCIÓN DE LA AGENDA

MODELO DE ANALISIS DE DEMANDA (Thoening:1992; Chevalier:1986)

MOMENTO	SITUACIÓN DE DEMANDA	POLÍTICA PÚBLICA COLOMBIANA
1992- 2002	Firma Tratado de Cambio Climático. Exigencia Internacional (Ver anexo 3).	Colombia hace parte de los países no anexos, se mira al cambio climático como oportunidad de negocio. AGENDA POR DEMANDA EXTERNA.

<p>2002-2010</p>	<p>El Panel Intergubernamental de Cambio Climático realiza estudios sobre el impacto global del cambio climático. El cumplimiento de los países del anexo 1 es parcial.</p> <p>No hay acuerdo para prolongar y acelerar las exigencias del Protocolo de Kioto en el encuentro de Cancún (Ver anexo 3).</p>	<p>Colombia resulta afectado en el informe del IPCC por la dependencia del agua de la región andina de los páramos y glaciares, y por los periodos extremos de abundancia de agua que puede originar desastres naturales. El informe del IPCC del 2008, reduce el tiempo de ocurrencia de estos desastres y cambios climáticos.</p> <p>Se inicia la formulación de una política de cambio climático en Colombia.</p> <p>AGENDA POR DEMANDA INTERNA INSTITUCION NACIONAL ESTATAL</p>
------------------	--	---

2009-2011	Fracaso de la reunión de Cancún, reunión de varios COP buscando un nuevo acuerdo para modificar Protocolo de Kioto que se vence en el 2012. Recrudescimiento del fenómeno de la niña y del niño en Colombia: inundaciones.	Reacción de actores internos para pedir acciones inmediatas frente a las inundaciones. Percepción de la opinión pública de la vinculación entre el fenómeno de la niña y el cambio climático. (Ver Anexo 4). Evidencia del desglaciamiento de nevados colombianos. AGENDA POR DEMANDA INTERNA, NUEVOS ACTORES.
-----------	--	--

La anterior evolución de la política de cambio climático en Colombia no se puede interpretar en la última etapa como el “camino invertido” de Chevalier. Aunque expertos como Max Herriquez (Ver anexo 4), considera que hay una vinculación entre calentamiento global e inundaciones (ver párrafo resaltado en Anexo 4), las políticas públicas para afrontar el problema no están vinculadas a las políticas y estrategias frente al tema de cambio climático, como se evidencia en el CONPES 3700 de 2011. Con mayor razón cuando la institucionalidad para responder al cambio climático es un esfuerzo de expertos, que hasta el año 2010 era un Grupo de Mitigación del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y pasó a ser una Dirección de Cambio Climático con 5 expertos en asuntos técnicos de cambio climático.

MODELO DE GARRAUD

VARIABLES	EXPRESIONES POLITICA COLOMBIANA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO PCCC
Demanda Social	<p>En los últimos dos años se han presentado expresiones de protestas sociales para la defensa de ecosistemas de páramo, los casos más notorios son la protesta por: proyectos de minería en páramo en San Turbán Santander (ver Anexo 5) y en La Colosa Tolima (anexo 6).</p> <p>Entre los argumentos de estos dos movimientos se adujo los impactos de los mismos para la conservación de los ecosistemas y la disponibilidad de agua.</p> <p>Es interesante constatar que en estas protestas hay una confluencia de movimientos sociales de varios países de América Latina, y una sinergia entre movimientos sociales e indigenistas (ver http://www.facebook.com/event.php?eid=202396183135108)</p> <p>Esto es una forma de protesta donde las redes sociales virtuales, tipo facebook, juegan un papel importante.</p>
Opinión Pública	<p>La conciencia global del problema de cambio climático se expresa claramente en las reuniones de Cancún y Copenhague. A nivel Nacional, es notorio que el Plan de Gobierno del Presidente Santos coloque el tema entre sus intenciones.</p> <p>El análisis de las entrevistas evidencia que aunque a nivel de gremios como la ANDI, hay clara conciencia del problema, o gremios como FEDEGAN estén desarrollando proyectos piloto en el tema de mitigación del cambio climático, estos no han llegada a permear las acciones en los niveles local y empresarial.</p>

Oferta Política	<p>A nivel internacional hay un notable aumento que reporta el IISD de reuniones sobre el tema. Sin embargo, el modelo de crecimiento económico desarrollado en países como Colombia y los indicadores internacionales utilizados para evaluar a los países en el concierto internacional, no tienen en cuenta la necesidad de acciones más decididas para controlar la emisión de GEI.</p> <p>Es evidente la lentitud de los Organismos internacionales para responder con rapidez a las consecuencias del cambio climático, tal como ocurre con el derretimiento de los polos, o el aumento del nivel del mar que afecta a ciudades costeras y a países específicos. A nivel de las discusiones globales, es importante que ya está permitiendo la presencia en las reuniones de Naciones Unidas de Grupos de ciudades; igualmente es importante que los países islas hagan presencia con su propia organización AOSIS. En América Latina es importante la organización de países centroamericanos y las recientes expresiones de países como Bolivia y Ecuador, unidos en torno al ALBA.</p>
Mediatización del tema	<p>Se evidencia en la red virtual una clara conciencia del tema del cambio climático. Igualmente, los actores entrevistados muestran la construcción de sitios virtuales para consulta del tema como lo es la página de la ANDI, del Ministerio de Ambiente, la página de opinión de Manuel Rodríguez Becerra.</p>

5. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

1. La baja vinculación entre las inundaciones que ocurren en el país y los esfuerzos de adaptación y mitigación frente al cambio climático están separados. Se requiere un trabajo interdisciplinario, multinivel y multiactor para integrar las dos acciones.

2. En cuanto al cambio climático es evidente la presencia de nuevas formas de organización y protesta social utilizando las redes virtuales. La ciberpolítica es un campo nuevo de investigación que es necesario investigar para este tipo de fenómenos.

3. Se evidencia que el proceso de formulación de políticas de cambio climático sigue el modelo tecnocrático, donde las políticas las construyen los expertos y se hacen en los niveles nacionales especializados. La dimensión de los problemas que genera el cambio climático obliga a desarrollar en el corto plazo acciones de consulta en diferentes niveles. Los problemas de cambio climático exigen cambio tanto en el nivel internacional, como en el nivel nacional.

4. En el nivel internacional, países como Colombia deberían pasar de una posición anterior a 2010 cuando el tema se lo veía como una oportunidad dentro del mercado del carbono; a asumir la búsqueda de alianzas con otros países para plantear un subgrupo especializado en el tema de riesgos por inundación y sequía.

5. A nivel nacional el Plan de desarrollo del gobierno actual evidencia la importancia que tiene el tema del cambio climático relacionado con los desastres naturales por inundación, sin embargo, el objetivo de crecimiento económico a través de las locomotoras del desarrollo, tales como infraestructura, crecimiento urbano y minería, puede aumentar el riesgo del país frente al cambio climático. Sobre este tema, es necesario desarrollar estudios e investigaciones, así como,

generar espacios de argumentación de políticas, e incluso de conciencia ciudadana que debe seguirse expresando en foros y en movilizaciones.

6. El surgimiento de movilizaciones sociales convocadas a través de redes virtuales y la inconformidad a nivel europeo y latinoamericano con los modelos de desarrollo son una importante oportunidad para incluir el tema de cambio climático.

7. A nivel global, Colombia se ha comprometido con la participación en las Cumbres con nuevos grupos de actores internacionales que se están configurando, tal como ocurre con UNASUR.

Bibliografía

ANDI (2010) Colombia: Hacia una economía baja en carbono. Bogotá, Colombia

BARDACH, Eugene. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. México: CIDE/ Miguel Ángel Porrúa.

Constitución Política de Colombia (1991), Editorial Legis publicación 2006

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2010) Cambio Climático, Auditoría especial en cooperación de gestión. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM. Corporaciones Autónomas Regionales – CARS. Bogotá, Colombia.

DOBSON, A. (1997) Pensamiento Político Verde, Una Nueva ideología para el siglo XXI, Editorial Paidós Estado y Sociedad, Madrid – España.

DNP (2010) Estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES 3700. Bogotá, Colombia

IDEAM (2001) Primera Comunicación Nacional ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Bogotá, Colombia

___ (2010) Segunda Comunicación Nacional ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Bogotá, Colombia

MARTINEZ ALIER, J. (2004) El Ecologismo de los pobres, Conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Editorial Icaria Antrazyt – FLACSO. Barcelona

__(1992) De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular. ICARIA Editorial. Barcelona, España.

Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Nuestra Ley SINA 15 años, Edición especial Ley 99 de 1993. Villegas editores.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009): Informe al Congreso de la República Julio 2008 – Junio 2009; República de Colombia

RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel. (1994). La política ambiental del fin de siglo: una agenda para Colombia. Bogotá. Coordinación Editorial: Cerec.

__(2008) Gobernabilidad, Instituciones y Medio Ambiente en Colombia. Foro Nacional Ambiental. Bogotá, Colombia.

RODRIGUEZ BECERRA, M y MANCE, H. (Nov, 2009) Cambio Climático: Lo que está en juego. Foro Nacional Ambiental. Bogotá, Colombia.

ROTH, Andre (2006). Análisis de políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Ed. Aurora.

SORZANO ESPINOSA, Luis Guillermo; Senado de la República de Colombia, Comisión Vª Constitucional permanente (1992). Creación del Ministerio del Medio Ambiente, ponencia para primer debate.

Sistema Nacional Ambiental y Ley General Forestal. Ley 99 Diciembre de 1993. ley 1021 Abril de 2006. Bogotá, D. C., Colombia. Editorial Unión Ltda. 2009.

URIBE VÉLEZ, Álvaro (03/02/2003): Diario Oficial 45.086: Decreto 216

VANDERHEIDEN, S and BARRY, J. (2008) Political Theory and Global Climate Change. The MIT Press. London – England.

ANEXOS

Anexo 1

Formato de Entrevista

- 1- Qué tan importante le parece el tema del cambio climático?
- 2- Existe en el país capacidad institucional, información e instrumentos jurídicos y técnicos para abordar la problemática del cambio climático?
- 3- Cuáles son las instituciones internacionales, nacionales, regionales y locales, públicas y privadas que deben intervenir frente a la problemática del cambio climático?
- 4- Qué tan sólidas, coherente y posibles de aplicar son, las políticas ambientales de adaptación a las consecuencias y mitigación de las causas de la problemática del cambio climático?
- 5- La debilidad institucional del SINA que usted ha señalado en sus escritos, afecta las políticas de acción del país para combatir la problemática del cambio climático, que están planteadas en el plan nacional de desarrollo en el gobierno del presidente Santos?
- 6- Quiénes son los expertos ambientales y sectoriales que usted considera relevantes frente a la problemática del cambio climático en Colombia?
- 7- Qué esfuerzo conoce usted de acciones públicas o privadas que le parezcan relevantes frente a la problemática del cambio climático?

Anexo 2

Entrevistas

Entrevista 1.

Sandra López,(SL) asesora dirección cambio climático Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

(JP):-¿Qué tan importante le parece el tema del cambio climático?

(SL):-¿En general?

(JP):-Si, en general. Suena un poco rara la pregunta, pero si en general.

(SL):-Bueno, pues efectivamente el tema del cambio climático es bastante importante simplemente por su historia en la que se ha demostrado que los efectos adversos del cambio climático están afectando la población y más aún cuando las actividades antropogénicas en el desarrollo pues del ser humano y en el crecimiento económico han ... han cada vez generado problemas que para nuestras generaciones actuales que ya no es solo un problema para las generaciones futuras y hoy estamos ya viviendo los efectos adversos del cambio climático que en algún momento se habían proyectado para generarse en 50 años, entonces por esa razón de una u otra forma a raíz del fenómeno del cambio climático nos estamos viendo amenazados la especie humana.

(JP):-¿Existe en el país capacidad institucional de información e instrumentos jurídicos y técnicos para abordar la problemática del cambio climático?

(SL):-Actualmente si, hemos venido trabajando arduamente para institucionalizar el tema del cambio climático en el país contamos ya con un sistema nacional de cambio climáticos que fue adoptado mediante el CONDES 2700 en julio de este año después de más de 2 años arduos de

incentivar esta política, de trabajar transversalmente con otros ministerios, con otras instituciones e institutos de investigación ya que es importante tener en cuenta que el tema del cambio climático es un tema transversal y no es un tema ambiental, entonces esto ha generado bastante discusión a nivel interno, a nivel nacional, regional y local para poder llegar a una política, entonces tenemos una política de cambio climático con unos lineamientos ... por el cual se recomienda generar un sistema nacional de coordinación de cambio climático que es uno de los mandatos de este CONPES y actualmente se está trabajando en un decreto reuniendo fuerzas para que este sistema nacional de cambio climático se establezca en el país, entonces también tenemos reglamento y normatividad que nos permiten aprobar proyectos con todo el mecanismo de desarrollo limpio que son un tipo de proyecto, un tipo acción para mitigar el cambio climático, también el plan nacional de desarrollo nos da 3 lineamientos específicos para trabajar en el tema del cambio climático que son: 1) la estrategia de desarrollo bajo en carbono que es una estrategia mediante la cual se pretenden generar acciones, políticas, programas, proyectos que da lineamientos el Gobierno Nacional para continuar nuestra agenda de desarrollo económico pero hacerlo de una forma más...carbono eficiente es decir evitar que la economía se nos esté carbonizando, esto quiere decir que vamos a continuar nuestro desarrollo económico reduciendo emisiones o evitando que nuestro... nuestra forma de realizar las actividades normalmente logremos evitar emisiones a futuro. Por otro lado tenemos el plan nacional de adaptación al cambio climático que es otra política que se crea que es totalmente indispensable para que la población vulnerable al cambio climático que también son los países en vías de desarrollo los más vulnerables por nuestra ubicación geográfica en el trópico, porque los efectos adversos, los efectos climáticos, los fenómenos climáticos más bien, huracanes, avalanchas, se incrementan y son más frecuentes y más adversos, y por otro lado tenemos la estrategia de deforestación evitada y conservación lo que va a permitir el establecimiento de un mecanismo para incentivar la conservación de los bosques en nuestro país. Esos son como los tres lineamientos gruesos que nos da el plan nacional de desarrollo y

(JP):-¿Cuáles son las instituciones internacionales, nacionales, regionales, locales, públicas y privadas que deben intervenir frente a la problemática del cambio climático?

(SL):-Bueno, como le dije anteriormente el tema del cambio climático es un tema transversal, entonces, en este sentido todas las instituciones que de una u otra forma o tengan incidencia en los sectores productivos del país o tengan incidencia en la vulnerabilidad de la población están directamente relacionados con el tema, con esto me refiero, a nivel nacional todos los ministerios, todos los ministerios podría decir que no hay ninguno en este momento que significa que no esté exento del tema del cambio climático que tenga alguna ingerencia en el tema, por supuesto todos los institutos de investigación, también es supremamente importante para el Ministerio cómo los efectos adversos o cómo la climatología ha cambiado en nuestro país, eeeehhh, a raíz del cambio climático, porque hay que diferenciar muy bien el cambio climatológico normal que tiene el fenómeno de la niña, el fenómeno del niño, y las temporadas de lluvia y de sequía que tiene el país normalmente con la intensidad y la mayor frecuencia de estos fenómenos que se incrementan o a raíz del cambio climático. También a nivel regional por supuesto todas las instituciones o las corporaciones regionales de... cómo se llama... la autoridad ambiental competente a nivel regional... las CAR, exactamente, las Corporaciones Autónomas Regionales, importante por el tema de adaptación toda la dirección de riesgos a nivel nacional, la cruz roja, en fin... alcaldías, departamentos, o sea, absolutamente todas las instituciones gubernamentales están de una u otra forma relacionadas con el tema. Y a nivel internacional pues por supuesto existe un marco regulatorio internacional a través del protocolo de Kioto y la convención marco de las Naciones Unidas que reglamenta todo este tema, entonces, pues, y por ejemplo en otros países el tema del cambio climático está en el top número uno de la agenda presidencial, entonces es un tema que es... está reconocido mundialmente y está priorizado mundialmente en todas las instituciones gubernamentales y por supuesto privadas de los países.

(JP):-¿Qué tan sólidas, coherentes y posibles de aplicar son las políticas ambientales de adaptación a las consecuencias y mitigación de las causas de la problemáticas del cambio climático?

(SL):-¿En Colombia?

(JP):-En Colombia.

(SL):-Pues precisamente en este momento estamos haciendo ese trabajo, entonces no tenemos una política en este momento de cambio climático entonces esa pregunta de qué tan sólida o no, no podría contestarla. Pero si podría decirte que estamos haciendo un trabajo muy incluyente y concertado para que precisamente estas políticas a partir de la estrategia de desarrollo bajo en Carbono en la parte de mitigación y del plan nacional de adaptación al cambio climático se generen políticas sólidas, concretas, que den lineamiento muy fáciles de seguir y que sobre todo esta institucionalidad, es decir que a los proyectos planes y programas que se generen a partir de estas políticas sean realmente ejecutadas.

(JP):-¿La debilidad institucional del SINA, Sistema Nacional Ambiental, que ha sido señalada en algunos escritos ¿cree usted que afecta la política de acción del país para combatir la problemática del cambio climático que están planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Santos?

(SL):-Pues mira, realmente nosotros estamos haciendo un trabajo muy importante con las instituciones pertenecientes al Sina que más que todo estamos trabajando con las Corporaciones Autónomas Regionales mediante, nosotros los llamamos los Nodos regionales de cambio climático, esto qué significa? Empoderar a las corporaciones, darles todos los elementos para conocer y capacitarse sobre el tema del cambio climático, conocer los temas de mitigación y adaptación y que sean ellos los

multiplicadores de conocimiento del tema a nivel regional y por supuesto y de esta forma van a llegar al sistema local, entonces, gracias al SINA nos hemos podido nosotros multiplicar, llamémoslo así, para que el tema del cambio climático permee la parte regional y local, entonces lo que se hace es 1) que en las corporaciones entiendan muy bien cuáles serían los proyectos, planes, programas que tiendan a reducir emisiones de gases efecto invernadero, 2) ellas son las que conocen muy bien cómo se comporta y cuáles son las principales problemáticas regionales, entonces son ellas quienes son más idóneas y están llamadas a generar estos planes de adaptación de las comunidades frente a los efectos adversos del cambio climático y de esta forma ellas también nos van a contribuir a integrar dentro de los planes de ordenamiento territorial componentes del cambio climático, esto qué significa? Por ejemplo en la Costa sabemos que el aumento del nivel del mar empieza a comerse las playas, la tierra, llamémoslo así, entonces se ha proyectado el IDEAM ha proyectado que para el 2050, 4900 kilómetros cuadrados del Pacífico por ejemplo se va a inundar, entonces esto qué quiere decir? Pues que en el Chocó no empezemos a hacer carreteras muy cerca al mar, al litoral exactamente, entonces todo esto vamos a lograrlo con el empoderamiento a las Corporaciones Autónomas Regionales y entonces la idea... ya se han creado unos nodos regionales, que entonces se agrupan de acuerdo pues como su nombre lo indica de acuerdo a las regiones entonces la región del Caribe colombiano, la zona pacífica, la zona andina, etc.

(JP):-¿Quiénes son los expertos ambientales y sectoriales que usted considera relevantes frente a la problemática del cambio climático en Colombia?

(SL):-¿Me estás preguntando por instituciones? Por personas?

(JP):-Principalmente como personas que están liderando el tema de la problemática ambiental del cambio climático en el país.

(SL):-Pues mira, en este momento, como una persona específica no te podría decir o no se me ocurre porque hay muchas personas pero institucionalmente pues esta oficina, la Dirección de Cambio Climático, trabaja para generar políticas y acciones de mitigación y de adaptación al cambio climático también de reducción de la vulnerabilidad y pues del riesgo al cambio climático. Personas pues si existen muchísimos ambientalistas que trabajan en el tema, encontrarás en el BID, en el Banco Mundial, también muchas ONG's y consultores privados que trabajan en el tema pero creo que no soy yo quien para decirte cuáles son estas personas, sino si yo hablo acá desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que ya con ese nuevo nombre y la escisión que tuvimos del Ministerio de Vivienda también se demuestra que el tema del cambio climático se ha posicionado aún más en el país y haber migrado de un grupo de mitigación del cambio climático a hoy Dirección del Cambio Climático también demuestra la importancia que se ha dado y todos los que trabajamos acá somos expertos en el tema y pues vamos a contribuir a que las políticas que estamos en este momento en la elaboración de una manera como ya te lo comenté concertada y transversal se pueda ejecutar eficientemente.

(JP):-Y ¿qué esfuerzo conoce usted de acciones públicas o privadas que le parezca relevante respecto a la problemática del cambio climático?

(SL):-Pues es que la verdad hay muchas acciones públicas y privadas que se están llevando a cabo, si hablamos de las privados todos estos proyectos del mecanismo de desarrollo limpio del protocolo de Kioto, ejemplo el Parque eólico de Jepirachi ejemplo Transmilenio, ejemplo la hidroeléctrica de Santa Ana, un programa de cambio de combustible en las ladrilleras de la zona de Boyacá, esas son iniciativas privadas que por supuesto se formularon a partir del incentivo de la generación de los certificados de emisiones reducidas que son los que permiten plantarse en la bolsa y de esta manera son un cierre financiero para el proyecto, pero son iniciativas que contribuyen a la mitigación del cambio climático, por ejemplo la Hidroeléctrica de Santa Ana, que es de la Empresa de

Acueducto de Bogotá que es una empresa mixta, ha habido un esfuerzo en el que los dividendos o las ganancias que se logren a partir de los certificados de emisión reducidos se van también a invertir para proyectos de adaptación. Cuál es el proyecto de adaptación en este caso? Conservar la cuenca, que es la que permite que el acueducto y que esta hidroeléctrica pues esté muy bien conservada para garantizar que el recurso hídrico esté disponible para la generación de electricidad y para el acueducto de Bogotá, entonces estos ejemplos específicos son muy importantes, también se está trabajando ahorita un piloto en la ciudad de Cartagena, que se llama un piloto de adaptación al cambio climático, como hemos visto la problemática de Cartagena cada vez que llueve, igual en Barranquilla, pero se ha iniciado en Cartagena para ver cómo, qué acciones se van a tomar, para evitar que cada vez que llueva, porque no es sólo por la época invernal, sino cualquier lluvia un poco más intensa de la mínima se empieza a inundar el centro histórico y de ahí para allá pues barrios que son bastante vulnerables, entonces estos son como unos ejemplos muy claros pero hay muchísimas más iniciativas del sector privado también y nosotros por el lado público pues porque hacemos nuestra función de sacar adelante este tipo de proyectos, no sólo de mitigación sino también de adaptación al cambio climático.

(JP):-Quería preguntarte, cuando vi el correo de Andrea decía que ella es coordinadora del grupo de mitigación del cambio climático.

(SL):-Si.

(JP):-¿Tienen un grupo para el tema de adaptación o ahora con la nueva reestructuración?

(SL):-Como te lo venía diciendo nosotros en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial éramos un grupo de mitigación del cambio climático ahora en el nuevo ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible somos una dirección de cambio climático que no sólo generamos medidas de mitigación sino también de adaptación, sin embargo es muy importante

aclarar que cuando éramos grupo de mitigación no sólo hacíamos mitigación también trabajábamos en temas de adaptación, desde el 2007 o antes veníamos trabajando temas de adaptación a pesar de ser un grupo de mitigación de cambio climático.

(JP):-Muchas gracias, puedes repetirme tu nombre y tu cargo?

(SL):-Claro, Sandra López, soy asesora de la dirección de cambio climático.

(JP):-Muchas gracias Sandra

(SL):-No, con muchísimo gusto.

Entrevista 2

Jorge Luis Tamara,(JLT) Agente comercial Valor Agro S.A. Bolsa Mercantil de Colombia.

(JP):-¿Qué tan importante le parece a usted el tema del cambio climático?

(JLT):-Bueno, es fundamental para todos los procesos productivos y para evitar más daños que tengan que ver con el comprometimiento de la subsistencia de nuestra especie es fundamental, ya creo yo que se está concientizando la gente para que estas circunstancias se den, así que todos los procesos que se hagan en pro y en beneficio de esta conservación del medio ambiente son fundamentales para nuestro futuro.

(JP):-¿Existe en el país capacidad institucional, información e instrumentos jurídicos y técnicos para abordar la problemática del cambio climático?

(JLT):-Pues yo creo que sí, eeeehhh, yo creo que en todas las políticas de los diferentes aspirantes y gobernantes está implícito una circunstancia de aproximación con todo lo que tiene que ver con el medio ambiente, lo malo creo yo son las limitaciones presupuestales para efectos de ejecutar esos desarrollos, vemos como hombre no se pueden controlar ni las crecientes del río Bogotá que está en altiplanicie, mucho menos imagínese cómo se podrá canalizar una zona baja que es la Costa Caribe, que es la cloaca de todo lo que va de acá del interior. Eeeehhh, esto por supuesto que implica unas grandes inversiones, una canalización del Río Magdalena es una de las obras titánicas que tiene en frente el Gobierno Nacional y no las ejecuta porque no tiene los recursos, de la misma manera una región tan amplia como la región de la Mojana, por ejemplo, que podría convertirse en una gran zona productora, una despensa de Colombia y del mundo, hombre, también requiere una cantidad de obras de ingeniería, de hidráulica, que son supremamente costosas, entonces pues, la voluntad creo que... está en las políticas, pero la ejecución no la veo tan eficiente, en la medida en

que nosotros, pues, eeeeeehh, nos golpea más esta circunstancia producto todo de lo que significa el cambio climático, creo que tendremos que seguir implementando medidas y buscando recursos a ver cómo eeeeeehhh reacondicionamos nuestro país y buscamos en las zonas de humedales o en las zonas más golpeadas por este proceso e implementamos una serie de medidas que posibiliten un mejor suceso de nuestra actividad y nuestra vida.

(JP):-¿Cuáles son las instituciones internacionales, nacionales, regionales, locales, públicas y privadas que deben intervenir frente a la problemática del cambio climático?

(JLT):-Bueno, en la estructura nacional están pues indudablemente las CAR que son las que tienen una regulación de estos procesos, a nivel nacional esto le concierne el ministerio del medio ambiente y hemos visto la importancia que le ha dado este gobierno ya lo escindió del Ministerio de Vivienda lo pasó por aparte y quedó concentrado todo en el Ministerio del Medio Ambiente, nombró a una persona pues que yo creo que reúne las condiciones no solamente está ducho en la guerra sino que ahora tiene que demostrar su actitud en la paz, la paz es precisamente proporcionarle estas condiciones de mejor vida a los diferentes afectados por todos estos procesos, entonces pues esto a nivel nacional, a nivel departamental como te digo pues funcionan las CAR, yo no creo que las entidades territoriales municipales, por ejemplo, de municipios, tengan una política clara en esto porque no tienen los recursos suficientes para dedicarlos a esta ... a estos procesos. A nivel internacional hay muchas entidades, no? El famoso Plan ese en el que no participan los Estados Unidos, cómo es que se llama?

(JP):-El protocolo de Kioto

(JLT):-El protocolo de Kioto, desde el protocolo de Kioto comienzan una serie de procesos y entidades comprometidas y haciendo campañas, allegando recursos para esto y creo que esta red mundial y nacional a la

larga tendrá que coordinar muchas acciones en procura de hacer todos estos controles y todas estas inversiones.

(JP):-¿Qué tan sólida, coherente y posibles de aplicar son las políticas ambientales de adaptación a las consecuencias y mitigación de las causas de la problemáticas del cambio climático?

(JLT):-Bueno, son sólidas en la concepción, lo que pasa es que en el desarrollo fallan, como te digo, porque hay falencias en materia presupuestal, yo creo que la problemática la hemos entendido desde la concepción mundial hasta la concepción nacional, pienso que se están ya, como te digo, creando una cultura de estas implicaciones de lo que significan las modificaciones que podemos tener en la medida que no atendamos estos requerimientos más naturales que impositivos, así que la solidez de esto, creo yo, es la... la de llegar a una serie de recursos suficientes que posibiliten ejecutar todo lo que es la política del escritorio.

(JP):-¿La debilidad institucional del SINA, Sistema Nacional Ambiental, que ha sido señalada en algunos escritos cree usted que afecta la política de acción del país para combatir la problemática del cambio climático que están planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Santos?

(JLT):-Bueno yo es primera vez que oigo el SINA, no se qué está haciendo, no se quién lo dirige, no se cuál es su radio de acción, pero como te decía yo creo que hay claridad en que se ejecuten una serie de procesos tendientes a mitigar toda esta serie de desastres que causan lo del cambio climático, ojalá tenga la suficiente fortaleza y el apoyo interinstitucional y mundial para que se ejecuten estos planes, como te digo, yo creo que la falencia fundamental aquí es presupuestal.

(JP):-¿Quiénes son los expertos ambientales y sectoriales que usted considera relevantes frente a la problemática del cambio climático en Colombia?

(JLT):-Los personajes?

(JP):-Si...

(JLT):-Bueno yo no soy tan ducho en esta cuestión de conocer quiénes son los personajes que en Colombia ejecutan esto, pero de recuerdo reciente creo que está Juan Myer, quien no solamente fue ministro, no se que hizo, pero por lo menos leía que tuvo una serie de antecedentes, hasta de mamó en la Sierra Nevada, y que vivió allá y que por lo menos conocía la problemática desde la base, como te digo no se que hizo, pero así como ese hay una serie de personajes que han estado supremamente vinculados a advertir más que a ejecutar todas las consecuencias que podemos tener en la medida que no tenga una atención oportuna estos procesos, no, no conozco así de más nadie.

(JP):-¿Qué esfuerzo conoce usted de acciones públicas o privadas que le parezca relevante frente a la problemática del cambio climático?

(JLT):-Si hay muchos, lo que pasa es que nosotros somos, más en este caso somos reactivos, no, no, no previsivos. Uno ve que acción social, que Colombia Humanitaria, que estos coordinados con la defensa civil, con la cruz roja, lo que ejecutan son acciones, más correctivas o, o, que se producen después de los hechos, en el caso de las inundaciones concretamente, pero como te digo yo creo que ya debemos actuar es en la previsión de toda esta serie de procesos, eeeeehhh, dineros hay, vimos que se sustrajeron, no se sustrajeron, se trasladaron del presupuesto nacional dos o tres billones de pesos para la atención de estos desastres, que una parte de la venta de Ecopetrol, de otro 10% de Ecopetrol estaba destinado a mitigar estos efectos, de que hay por lo menos formulación de correctivos como por ejemplo vías de la ola invernal, construcción palafíticas en la zona

de inundación, canalización de ciertos caños y canales para los desagües, estoy hablándote que simplemente en este caso de todo lo que significa inundación no hablemos de las otras cosas que afectan más al interior como por ejemplo los derrumbes, uno ve que en el Ministerio de Obras Públicas hay un rubro que debe estar en mil, mil quinientos millones de pesos que es adjudicado a dedo por el Ministro para por ejemplo emergencias, se llama así ese rubro, y donde se contrata con Pedrito Pérez, a dedo, y él tiene que tener dispuesta la maquinaria, para que si se derrumbó La Línea, meterle enseguida 40 o 50 bulldozeres o volquetas, etc., y así, en todos los diferentes situaciones problemáticas que implica las consecuencias del cambio climático hay acciones pero más correctivas o más post-ocurrencia que pre-, así que pues en este sentido la idea es buscar cómo nos vamos culturizando y cómo allegamos toda la serie de apoyos que nos mitiguen o nos corrijan estas circunstancias problemáticas.

(JP):-Jorge Luis Tamara Agente comercial Valor Agro S.A. Bolsa Mercantil de Colombia, muchas gracias.

(JLT):-Bueno encantado.

Entrevista 3

Francisco Canal,(FC) Coordinador Plan Regional Integral frente al cambio climático de Bogotá Cundinamarca como región capital

(FC):-La perspectiva es... yo estoy coordinando el plan regional integral frente al cambio climático de Bogotá, Cundinamarca, como región capital, es un piloto a nivel mundial. Entonces, desde esa perspectiva prefiero que tu me hagas las preguntas pero te doy ese marco general, porque estoy viendo bien el problema de la institucionalidad frente al tema del cambio climático y tengo mis reflexiones bastante interesantes porque he logrado sentar a todos los actores, todos los actores, en torno al tema, entonces si quieres vamos viajando por las preguntas y yo más bien en esa perspectiva te voy dando el enfoque.... Correcto.

(JP):-¿Qué tan importante te parece el tema del cambio climático?

(FC):-Yo diría que coge una relevancia fundamental en este momento permitiendo un diálogo más certero de los ambientalistas con la gente del desarrollo, considero que realmente el ejemplo de la ola invernal nos demostró la vulnerabilidad tanto de los sectores, como de las poblaciones, como de los territorios, como de la institucionalidad frente a los inviernos o a la variabilidad climática o al cambio climático. Quien no está preparado para los inviernos no está preparado para la variabilidad climática y no está preparado para el cambio climático. Considero que la gestión de riesgo asociado a la variabilidad y al cambio climático se convierte en el gancho fundamental para una conversación más certera con los sectores y con los territorios frente al tema del ordenamiento territorial y de los modelos de ocupación del territorio, la relación atmósfera suelo evidencia el desastre que han sido los modelos de ocupación del territorio que han imperado en el país, por lo tanto considero de una relevancia fundamental tanto a nivel nacional como por la coyuntura internacional, no es verdad? de la plata para salvar al sector financiero de la crisis financiera mundial o salvar el tema....

invertir en el tema de adaptación y mitigación al cambio climático o el tema de la seguridad alimentaria, no es verdad? De lo que estamos viendo en África. Entonces por cualquier perspectiva, ya sea a nivel global o nacional, fundamental el tema del cambio climático.

(JP):-¿Existen en el país capacidad institucional, información, instrumentos jurídicos y técnicos para abordar la problemática del cambio climático?

(FC):-Es un tema nuevo, el enfoque de política frente al cambio climático como puede ser no, visto en el marco del CONPES 3700, que define un poco los roles y las estrategias institucionales frente al cambio climático. Que si existe la información, los instrumentos jurídicos, los instrumentos técnicos, las guías, los protocolos, yo creo que el país apenas está comenzando, en realidad, haciendo la salvedad de los trabajos que venía realizando el IDEAM en la primera comunicación, en la segunda comunicación nacional de cambio climático, y los trabajos que el sistema nacional de prevención y atención de desastres desde la perspectiva más de atención de desastres, no? En la perspectiva de gestión del riesgo ya para poder pues hacerle frente a todos esos temas de deslizamientos, inundaciones, o incendios forestales. Yo.... Mi apreciación general es que estamos bastante débiles, creo que debemos preguntarnos cuáles son los nuevos desarrollos de información, ya, los nuevos desarrollos que deben darse de datos, de bases de datos, de indicadores, de cuentas económico-ambientales, para poder enfrentar realmente metodologías de estimaciones de gases de efecto invernadero a nivel regional y local, y metodologías para análisis de vulnerabilidad a nivel local y regional. El país solamente tiene experiencia en estimaciones de gases de efecto invernadero y en análisis de vulnerabilidad a nivel nacional, las escalas de la información de 1:500, 1:1.000.000, y no realmente tenemos información para trabajar a las escalas medias que se necesitan ya sea a nivel departamental o por jurisdicciones de corporaciones autónomas regionales, y en el tema de políticas todavía realmente pues tenemos todavía este documentos CONPES, está apenas en gestación lo que debe ser el plan nacional de

adaptación a los cambios climáticos, en gestación lo que debe ser la estrategia de desarrollo bajo en carbono, y en gestación lo que debe ser una estrategia para aprovechar los mecanismos de pago por no explotación de bosques, por no deforestación, en el marco de los mercados globales para estrategias de desarrollo bajo en carbono.

(JP):-¿Cuáles son las instituciones internacionales, nacionales, regionales y locales, públicas y privadas que deben intervenir frente a la problemática del cambio climático?

(FC):-Yo quisiera comenzar y hacer un énfasis fundamental en la institucionalidad nacional y regional, se trata, se trata de la mirada integral del territorio y entonces para tratar de responder quienes son los actores que deberían de una u otra forma participar frente a estos temas de variabilidad y cambio climático debemos entonces hacer la reflexión de qué significa nuestra relación nueva de la variabilidad y el cambio climático con el suelo, y la pregunta de los modelos de ocupación del territorio, y allí sobre todo, no? El papel de los ecosistemas y de los bienes y de los servicios ambientales que prestan aquellos ecosistemas estratégicos denomínese ya humedales o páramos o cuencas, etc., entonces cómo es la correlación de las entidades territoriales, de las autoridades ambientales, de las autoridades técnicas que tienen que ver con estos temas, como puede ser el instituto von Humboldt, parques nacionales, el IDEAM, como... como... como nodo central de las comunicaciones de cambio climático, de las entidades técnicas de la información como puede ser el DANE, el IGAC, el mismo Ingeominas, y de las autoridades de política ambiental, de gestión del riesgo, ya? Como pueden ser el Departamento Nacional de Planeación, la Dirección de Gestión del Riesgo, el Ministerio del Medio Ambiente. De lo que se trata es de la pregunta de la mirada integral del territorio, entonces cómo es el papel y el rol de toda esta clase de institucionalidad para garantizar un modelo de ocupación integral del territorio, dónde quedan los sectores productivos allí, cuando los sectores productivos están ubicados también en el territorio, y el papel entonces de la sociedad civil como

unidades, organizaciones de base, universidades, no? En esa perspectiva. Creo que la gran pregunta de cómo debe ser la participación de la institucionalidad debe responderse en la perspectiva de la mirada integral de los diferentes escalas de territorios, la escala ya sea departamental, o la escala por nodos regionales de cambio climático que es por donde está intentando ir el Ministerio del Medio Ambiente o la escala de corporaciones autónomas regionales, o la escala solamente de las ciudades, no es verdad? Como unidades de análisis para la estimación de gases de efecto invernadero o para análisis de vulnerabilidad para las correspondientes medidas de adaptación al cambio climático, entonces en esa perspectiva dependería un poco de la escala, yo defendería una escala departamental, la político-administrativa, porque en el país realmente todo, todo, la planificación, la presupuestación, los instrumentos se están definiendo desde una perspectiva político-administrativa, y de ahí la necesidad de que tengamos una respuesta efectiva de la participación de toda clase de instituciones, tanto de las entidades territoriales como de las autoridades ambientales, como de las autoridades de información, como de las autoridades técnicas, y las autoridades de política frente a una intervención integral en el territorio, esto nos está llevando a una reflexión fundamental y es qué clase de gobernabilidad se necesita y cómo debe ser la gobernabilidad para garantizar modelos integrales de intervención en el territorio por lo tanto creo que la gran pregunta para la ciencia política hacia delante es qué clase de gobiernos colegiados se necesitan para intervenciones integrales en el territorio bajo la pregunta de la relación variabilidad y cambio climático y uso del suelo para realmente garantizar sostenibilidad ambiental del territorio.

(JP):-¿Qué tan sólidas, coherentes y posibles de aplicar son las políticas ambientales de adaptación a las consecuencias y mitigación de las causas de la problemática del cambio climático?

(FC):-Creo que estamos todos en investigación, creo que cuando se hacía el planteamiento de los diferentes proyectos clásicos de medio ambiente

como la restauración de ecosistemas, o la reforestación, o la no contaminación del agua, o la apropiación de los nacimientos de agua, todas esas son medidas de adaptación, ya hay unos adicionales en ciertas medidas de adaptación en el cambio climático, pero yo creería que de una u otra forma todo el trabajo que venía haciéndose en medio ambiente en sí mismo era adaptación a la variabilidad y al cambio climático, por lo tanto ya hemos visto las dificultades para que realmente los sectores y los territorios ya introduzcan todo lo que es la política ambiental y las diferentes políticas ambientales que durante... desde el año de 1994 venimos impulsando en el país, pero pensaría que la coyuntura de lo que nos está dando... diciendo los datos de las emisiones de gases de efecto invernadero y de los cambios en la temperatura y las proyecciones de cambios en temperatura hacia el 2040 hacia el 2070 invitan a que realmente utilicemos el gancho, precisamente la variabilidad y el cambio climático como el gancho fundamental para tener un diálogo certero precisamente con los sectores y con los territorios, creo que más bien la fuerza de los hechos está haciendo que se comprenda la importancia de lo ambiental y lo del cambio climático no como un problema netamente ambiental sino como un problema realmente de los modelos de desarrollo.

(JP):-¿La debilidad institucional del SINA que ha sido señalada en algunos escritos afecta las política de acción del país para combatir la problemática del cambio climático que están planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Santos?

(FC):-La debilidad de la institucionalidad que se ha venido acrecentando, verdad? a partir de hace unos 8 o 10 años claro que afecta las posibilidades realmente de enfrentar el cambio climático, sea como sea la institucionalidad ambiental central entendida como los institutos de investigación o el Ministerio Del Medio Ambiente o las corporaciones o las corporaciones, ministerio, institutos y parques nacionales, si? Que de una u otra forma son los productores de la información básica y técnica necesaria para poder realmente ser incorporado precisamente en los procesos de

planificación y ordenamiento territorial, si la institucionalidad ambiental central es débil cómo lograr entonces la incorporación de las determinantes ambientales y de la gestión del riesgo asociada a la variabilidad y al cambio climático, si? En el ordenamiento territorial y en la planificación del desarrollo, realmente eeeehhh no me quedaría yo pensando en que el sistema nacional ambiental colombiano son exclusivamente estas instituciones, llamamos la atención sobre el tema de la disponibilidad presupuestal y de la caída presupuestal del aporte del presupuesto nacional a toda esta institucionalidad, la no comprensión también de que esta institucionalidad requiere recursos económicos para funcionamiento porque son autoridades ambientales eeeehhh que afecta la capacidad de diálogo con el resto del sistema nacional ambiental, con los sectores, con los entes territoriales y precisamente si tenemos una institucionalidad ambiental fuerte podemos tener una capacidad de diálogo para precisamente incorporar las políticas, la información, los protocolos, las guías, los lineamientos, en los procesos de ordenamiento y planificación ambiental tanto de los sectores como de los correspondientes territorios.

(JP):-¿Quiénes son los expertos ambientales y sectoriales que usted considera relevantes frente a la problemática del cambio climático en Colombia?

(FC):-A título de personas? A ver, yo creo que el Dr. Manuel Rodríguez, el Dr. Julio Carrizosa, el Dr. Ernesto Gul, el Dr. Gustavo Wilches, la Dra. Ángela Andrade, el Dr. Guillermo Rudas en la parte financiera y económica, no? De ambiental, el Dr. Luis Fernando Macías desde el punto de vista jurídico, y creo que hay una serie de instituciones muy respetables, también no? De la fundación Natura, y conservación internacional. Yo creo que de una u otra forma quienes han venido liderando en los diferentes temas y en los diferentes aspectos, de una u otra forma, han sido los pioneros del tema ambiental en Colombia, y de una u otra forma, no? Sin armar diferencias, porque también ONG's pequeñas, de experiencias piloto, en el campo, con las comunidades, de una u otra forma todos hemos sido pioneros de la

instalación, digamos, y de la incorporación del pensamiento ambiental en una perspectiva de garantizar y de contribuir a un pensamiento del desarrollo sostenible en Colombia, para mi todos y cada uno de ellos en realidad se constituyen, no? en experiencias realizables que creo que deben ser sistematizadas y que estoy seguro que con el tiempo todos y cada una de las lecciones aprendidas que dejan todas estas profesionales y estas instituciones y estos proyectos deben... nos dejan digamos una serie de criterios que de una u otra forma las generaciones venideras recogerán para cuando avancemos realmente en la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible para el país. No?

(JP):-¿Y finalmente qué esfuerzo conoce usted de acciones públicas o privadas que le parezcan relevantes frente a la problemática del cambio climático?

(FC):-Yo ahí si quiero hablarle de la experiencia que yo estoy coordinando a nivel de la región capital Cundinamarca, Bogotá, que es el Plan Regional Integral de Cambio Climático, ya, que es un proyecto piloto a nivel mundial que nace en la perspectiva de un diálogo entre la asociación de regiones del mundo donde están asentados los gobernadores y alcaldes del mundo y el sistema interagencial de Naciones Unidas cuando se preguntan cuál es el papel y el rol de los entes territoriales frente a la variabilidad y al cambio climático, Colombia a través de la región capital fue identificado como caso piloto a nivel mundial, somos el primer caso piloto en implementación, hemos logrado concertar tanto con el distrito y la gobernación, las tres corporaciones autónomas regionales con presencia en Cundinamarca, eeeehhh, el instituto von Humboldt, Parques Nacionales, el IDEAM, Planeación Nacional, eeeehhh, Ministerio del Medio Ambiente, y el PNUD estamos en este momento desarrollando el Plan Regional Integral frente al Cambio Climático, elaborando una serie de criterios técnicos para poder tener la estimación por primera vez de gases de efecto invernadero a nivel regional y desarrollando también sus metodologías, desarrollando metodologías para hacer escenarios de cambio climático también a nivel

regional con la NASA y el IDEAM para poder realmente ser introducidos en las metodologías y en la propuesta también por primera vez de enfoque territorial para metodologías de análisis de vulnerabilidad para la región capital con el fin de tener criterios técnicos para la formulación de medidas de mitigación y de adaptación al cambio climático haciendo los correspondientes análisis políticos, financieros, y de costo-eficiencia de todas y de cada una de las medidas de mitigación y de adaptación que surjan en el marco de la dinámica de todos estos actores y en su momento de la sociedad civil y de los diferentes sectores asentados en el territorio de Cundinamarca, Bogotá. Entonces quiero relevar realmente esta experiencia que está constituida como el caso piloto también en el marco del documento CONPES 3700 y en el marco del Plan Nacional de Adaptación al cambio climático. Creo que estamos siendo un piloto de pilotos de cómo realmente incorporar el enfoque territorial frente a la variabilidad y cambio climático con el fin de que pueda ser replicado en el resto de territorios del país.

(JP):-Muchas gracias Dr. Canal.

(FC):-De nada.

Entrevista 4

Manuel Rodríguez Becerra,(MRB) Experto colombiano en temas ambientales.

(JP):-¿Qué tan importante le parece el tema del cambio climático?

(MRB):-A mi me parece, digamos el cambio climático, digamos en general el cambio global, hace que la agenda ambiental sea muy distinta de lo que pensábamos hace veinte años. Digamos ya hoy en día se reconoce que la convención de cambio climático fracaso y su objetivo original que era, no se reconoce todavía estrictamente pero es evidente que o muy pocos lo reconocen pero la convención de cambio climático dice casi textualmente que tiene como objetivo estabilizar los gases de efecto invernadero a un nivel tal que no interfieran de manera peligrosa de origen humano en el sistema climático y eso ya hoy en día se sabe que no va a ser así; la no interferencia peligrosa se suponía hace veinte años que era un umbral de 1.5 grados centígrados, hoy se está hablando que el cambio climático puede ser a finales de siglo a 3 o 4 grados centígrados y no hay acuerdo político a la vista y muchas veces las acciones que implicarían reducir los gases de efecto invernadero para que no sea mas del umbral de 2 grados centígrados, eso significa, eso más la suma de todos los grandes cambios que ha habido en el ciclo del nitrógeno, en el ciclo del fósforo, en el ciclo del agua, la contaminación, digamos de los mares, la extinción de grandes especies que se advierte y que está viniendo y que puede ser una sexta extinción de especies pero digamos que estamos en un mundo de cambio global muy profundo, más que un simple cambio climático incluso algunos científicos entre ellos liderados por hurs lxxxx premio nóbel de ... ellos afirman que hay suficiente evidencia como para decir que entramos a una nueva era ecológica o geológica.

Entonces estamos en la época del cambio global, entonces digamos el cambio global implica una visión muy distinta de lo que es la gestión ambiental por eso habría que adecuar muchísimas instituciones etc, etc para todo esto el cambio climático es un elemento dentro de ese cuadro muy importante.

(JP):-¿Existe en el país capacidad institucional, información e instrumentos jurídicos y técnicos para abordar la problemática del cambio climático?

(MRB):-No, capacidad institucional no existe, ahora el país, digamos lo que están diseñando ahora me parece muy interesante, que es entregarle a planeación nacional toda la responsabilidad por el tema, la responsabilidad ambiental, la responsabilidad por el programa de adaptación al cambio climático; el tema más prioritario desde el punto de vista de la gestión ambiental para el futuro es la adaptación, la adaptación al cambio climático, para un país como Colombia eso es una agenda absolutamente crítica, obviamente que Colombia tiene que contribuir a la mitigación, entonces hay lo que tiene que buscar es mantener la matriz energética de bajo contenido de carbono y todas estas cosas como las tenemos hoy. Entonces hay que hacer una cosignificación o co-es escenificación o cosificación, pero claro el hecho fundamental para Colombia es la adaptación, entonces cuáles son las instituciones para la adaptación, el gobierno, la propuesta, lo que dice el Conpes sobre adaptación en el plan nacional de desarrollo es que se le entrega toda la autoridad a Planeación Nacional y a mi me parece eso un enorme avance, y muy imaginativo y muy creativo aprovechar una estructura que en Colombia existe que es Planeación Nacional que eso no es frecuente hoy en día en la mayor parte de países, que tiene ciertos dientes, no obstante que haya perdido algunos con Uribe, pero me da la impresión que ahora se los están poniendo otra vez, que tiene un poder de penetración sectorial, que al final todo el tema de la adaptación tiene que ver con agricultura, infraestructura etc, etc. con minería obviamente, manufactura, entonces que planeación nacional vaya a constituir comités sectoriales, que me parece tremendamente, digamos eso tendría un trato esencial y si se le dan los recursos etc, pues Colombia tendría una crisis institucional plena que inventar, podría llegar incluso a ser ejemplo en el mundo. Me llamo mucho la atención en la conferencia del clima del IDEAM, digamos entonces que la presentación del director de planeación yo la encontré muy atractiva porque es la primera vez que oigo un director de planeación nacional hablando del tema de adaptación

con bastante solvencia, es mas de las presentaciones del gobierno, creo que fue la mejor de lejos, mucho mejor que la del ministerio del medio ambiente, entonces creo que, digamos toman eso con toda la seriedad, ahora eso lo catapultó la ola invernal sin duda, es la respuesta a la ola invernal, no cabe la menor duda, pero me parece muy positiva, imaginativa, digamos que el Sistema Nacional Ambiental, tal como lo estoy viendo hoy en día incluido el Ministerio de Ambiente, con las proyecciones provisionales de la autoridad ambiental, que obviamente requiere de algunos ajustes, pero la agenda prioritaria la va a tener Planeación Nacional, pues tendríamos un Sistema Nacional Ambiental muy distinto al que teníamos, me parece que eso si esta muy Alterado o atrasado, ahora el Ministerio del Medio Ambiente creo que cometió el pecado de no haberse tomado la presidencia del comité directivo del programa nacional de adaptación, la va a tener Planeación Nacional.

(JP):-¿Podría aclarar por qué considera usted mejor, el hecho de que el problema del cambio climático y de las problemáticas ambientales estén ligados directamente a Planeación Nacional y no al Ministerio del medio ambiente que sería la autoridad más adecuada para este asunto?

(MRB):-Porque el Ministerio del Medio Ambiente no tiene los dientes para penetrar los sectores, así tenga digamos legalmente, legalmente los tiene justamente con la Ley 99, pero no tiene los dientes ni los recursos, claro que Planeación Nacional, digamos la secretaria de Planeación Nacional, planeación Nacional es la secretaria técnica del Compes, el Compes básicamente consiste en documentos sectoriales, entonces si cada documento sectorial va a estar, claramente con una consideración muy seria de que significa y cuáles son las implicaciones, pues qué es lo que hay que hacer cuando se construye una nueva carretera desde el punto de vista de la adaptación o como cuando se construye un puerto o cuando se construyen urbanizaciones de vivienda masiva para los mas pobres y si cada vez eso va tener un capítulo muy claro o una posición muy clara de política frente a las cosas que tienen que ver con la adaptación es una maravilla. PORQUE LA GESTIÓN ENTONCES ES MÁS

DIRECTA. Pero claro porque esto no lo podría hacer el Ministerio del Medio Ambiente ni pintado, entonces creo que se esta como ad portas de una Y ESTO PARA TU TESIS YO CREO QUE DEBERIAS REVISARLO MÁS, el tema es el Departamento Nacional de Planeación como el de Colombia existe en muy pocos países, por una vieja tradición, tiene su historia, porque en la Constitución Nacional dice que cada cuatro años el presidente tiene que tener unos planes y los gobernadores tienen que tener unos planes, que los municipios tienen que tener unos planes, entonces digamos que el concepto de planeación esta muy intrincado todavía en la cuestión sobre el desarrollo colombiano, y eso no es así en otros países; en otros países con el Neoliberalismo, no existe.....

(JP):-¿Cuáles son las instituciones internacionales, nacionales, regionales y locales, públicas y privadas que deben intervenir frente a la problemática del cambio climático?

(MRB):-Bueno obviamente Planeación Nacional ya es un hecho,... Ministerio del Medio Ambiente, el Sistema Nacional Ambiental, obviamente cuando yo hablo de Planeación Nacional y de la nueva institucionalidad para el cambio climático, estoy diciendo que Planeación Nacional va a tener que irrigar para todos los sectores la idea de la adaptación de forma muy practica, el Ministerio de Agricultura va a tener un papel fundamental en lo del cambio climático, el Ministerio de Vivienda y el de Minas y Energía, el Ministerio de Educación, vamos a vivir en un mundo muy difícil, lo que se prevee para los próximos 30 o 40 años la cosa va a estar dura.

Es un mundo complejo, y sobretodo el tema del cambio global y como enfrentarlo, pero la gente que trabaja en prospectiva tiene muchos tipos de escenarios semicatastróficos, pero la especie humana no se va a acabar,

En Colombia hay aproximadamente 4 millones de afectados y el producto interno bruto se movió mínimamente lo cual es muy dramático porque significa que toda esa gente que está afectada contribuye minimamente al producto interno bruto.

Si los problemas ambientales siguen en aumento muy probablemente las clases marginadas pueden desaparecer

PNUMA

Si las cosas van como van es muy probable que el tema del cambio climático acabe en el Consejo de Seguridad de la ONU, porque el tema de la seguridad ambiental esta muy relacionada con el tema de seguridad política.

(JP):-¿Qué tan sólidas, coherente y posibles de aplicar son, las políticas ambientales de adaptación a las consecuencias y mitigación de las causas de la problemática del cambio climático?

(MRB):-Yo creo que estamos en el proceso de descubrimiento, Colombia está en el preescolar de la adaptación como la mayoría de países del mundo, ahora con lo de la ola invernal estamos en el kinder como esta Australia, pakistan los países que están sufriendo más, estamos en los inicios, pero en la medida que ocurran más desastres ambientales Planeación Nacional va a tomar la cosa más en serio.

Las perdidas de la ola invernal están calculadas en 8 billones de pesos.

(JP):-¿La debilidad institucional del SINA que usted ha señalado en sus escritos, afecta las políticas de acción del país para combatir la problemática del cambio climático, que están planteadas en el plan nacional de desarrollo en el gobierno del presidente Santos?

(MRB):-Si sin duda, hay que esperar a ver que va a suceder con los ministerios, hay dos incógnitas si se va a fortalecer el ministerio y la otra es la reforma de las Car, al gobierno Santos se le va a ir el tiempo con las reformas, porque es muy fácil destruir instituciones como pasó en el gobierno Uribe, se requiere la reforma de las CAR y eso obviamente se hace a traves del

Congreso y todo eso toma tiempo. Digamos es una incógnita lo que va a pasar con el Sistema Nacional Ambiental.

Hubo un claro declive en políticas ambientales durante el gobierno Uribe.

El código minero que es un código pésimo, con muchos problemas ambientales se aprobó desde Pastrana aunque el Ministerio del medio ambiente trato de hacer algo para que desde el punto de vista ambiental no fuese tan desastroso, pero no tuvo éxito. Desafortunadamente hace parte de la contradicción que hay en muchas partes entre las locomotoras del desarrollo, que arrancaron con la globalización de la economía y la creación de la Organización Internacional del Comercio.

Con la globalización de la economía se crea una demanda por materias primas y en especial por metales, hidrocarburos, carbón y obviamente agricultura.

(JP):-¿Quiénes son los expertos ambientales y sectoriales que usted considera relevantes frente a la problemática del cambio climático en Colombia?

(MRB):-IDEAM, sector clave agrícola, obviamente el minero y energético y la cuestión urbana, hay como dos agendas la adaptación de las ciudades pero también, hacer que las ciudades tengan una baja emisión de carbono. Y digamos en Colombia el patron de urbanización va en la dirección opuesta.

(JP):-¿Qué esfuerzo conoce usted de acciones públicas o privadas que le parezcan relevantes frente a la problemática del cambio climático?

(MRB):-Hay muchos programas pilotos, pero aun estamos en fase de diagnóstico.

Entrevista 5

Angela Gómez,(AG) Subgerenta Asuntos ambientales de la ANDI

(JP):-¿Qué tan importante le parece el cambio climático?

(AG):-¿qué puedo contestar? El tema nos parece de la mayor importancia para Colombia y para el sector empresarial, si bien Colombia no contribuye grandemente al problema del cambio climático a nivel mundial pues sólo contribuye con el 0.37% de emisiones de gases de efecto invernadero por lo que no tendría compromisos, mejor dicho, no tiene compromisos de disminución en el Convenio.. eeehhh.... Mmmm... Si tiene de un lado mucho que ver con relación con el tema de adaptación porque Colombia es un país muy vulnerable al cambio climático y por otro lado, que es lo que nosotros estamos diciéndole a los empresarios, es la oportunidad y el momento para aprovechar las oportunidades que le ofrece la tendencia mundial de una economía baja en carbón como Colombia lo ha planteado en su ... ehhh... en el Ministerio y a través del CONPES.

(JP):-El CONPES 3700

(AG):-El CONPES del cambio climático y por supuesto con el cual el sector empresarial afiliado está de acuerdo de asumir compromisos, de hecho ya te había dicho y no te lo he enviado, nosotros hicimos una encuesta de opinión industrial a finales del 2009 antes de que se hiciera la reunión de la Conferencia de Copenhague y las empresas que contestaron el 97% dijeron si, por supuesto que nos va a impactar, y por supuesto que debemos hacer algo y estamos comprometidos a hacerlo, pues fue simplemente de opinión, pero sirve esa respuesta, de que saben que los va a impactar, de que saben que tienen que hacer algo, y repito partiendo del hecho de que Colombia no contribuye grandemente y Colombia no debería hacer nada y Colombia es un país limpio...

(JP):-Aunque es el momento.... No deberíamos esperar a...

(AG):-Si claro, por eso te digo, más bien hablando de prioridades, qué debería hacer más bien Colombia? Invertir más en su... en la adaptación ya que es un país vulnerable... más que en la mitigación, pero lo que pasa también es que se tiene que entender que la mitigación es una acción que también va a tener resultados frente a la adaptación, es otra manera de articularlo con acciones de adaptación, para que no nos vaya a dar tan duro luego el problema a los países más vulnerables. Bueno, entonces hablando ahora de adaptación, el país debe adaptarse tanto a las condiciones climáticas nuevas como a los cambios en la oferta hídrica, en la producción de alimentos, en la salud pública, en la oferta de servicios ecosistémicos, en los niveles de agua, frecuencia e intensidad de los eventos climáticos, en la fisonomía de las zonas costeras, bueno, todo lo que sabemos que nos informa el IPCC y que nos alerta de lo que está sucediendo y los efectos del cambio climático, también debe adaptarse no sólo a estos efectos que son como físicos sino a las nuevas condiciones de tipo económico y comercial, como nuevas barreras comerciales, como las preferencias de los consumidores de productos menos intensivos en carbono de esta forma, normas nacionales, normas internacionales que nos afectan, por ejemplo ahorita salió Australia con un impuesto al CO₂, restricciones comerciales, no solamente debemos, adaptarnos a las condiciones climáticas nuevas sino también a las comerciales y económicas que derivan de estas condiciones. Esto con relación a adaptación, pero también, como te decía, con relación a aprovechar las oportunidades, entonces, el país también tiene oportunidades que debe aprovechar en el cambio hacia una economía baja en carbono, por ejemplo mejoramiento y eficiencia en los procesos productivos, producción más limpia cada vez, eficiencia energética, mejorar todavía ese aspecto, productos más eficientes desde su diseño mismo y fabricación, por ejemplo empaques, consumo de energéticos, incluso, productos que estimulen al consumidor a que haga un uso eficiente de energía, ese también puede ser un papel muy importante del sector empresarial, eehhh, uso de nuevos combustibles, uno de energías alternativas que sean viables, aprovechamiento

de residuos, procesos logísticos novedosos, eeehhh, todos estos aspectos y oportunidades que puedan apuntar en ese sentido, a la mitigación del problema del cambio climático, estaríamos haciendo acciones frente a la mitigación pero también a la creación de empleo, empleo verde, y con lo cual estaríamos ayudando nosotros acá en Colombia al problema de disminución de pobreza, o sea, se está apuntando también al tema de la generación de empleo.

(JP):-Estuve ojeando una... un documento de Gustavo Wilches que habla de la pobreza como mecanismo de adaptación al cambio climático, y la reducción....

(AG):-La reducción de la pobreza como mecanismo

(JP):-Si, pero usaba un juego de palabras como la adaptación al cambio climático como mecanismo de reducción de la pobreza, no lo he leído mucho...

(AG):-Es que es un ciclo vicioso...

(JP):-...¿ pero la conexión es interesante, no?

(AG):-Pero claro ... y entonces.... El llamado que nosotros hacemos... a los empresarios es aprovechemos el espacio que... que si bien es negativo en el sentido de que nosotros somos un país vulnerable y va a afectar, quieran o no, no solamente a los ecosistemas sino también al sector empresarial y por consiguiente a la competitividad y al desarrollo económico, entonces aprovechemos más bien para generar empleo, para crear... empresa, para crear negocios verdes, para... para... y así también disminuir o ayudar con la disminución de la pobreza, que es un problema que tiene actualmente Colombia. Bueno, eso con relación a la importancia que tiene el cambio climático que es acción y adaptación pero sobre todo aprovechar oportunidades.

(JP):- ¿Existe en el país capacidad institucional, información e instrumentos jurídicos y técnicos para abordar la problemática del cambio climático?

(AG):-Entonces te contesto, te había dicho que... mmmhhh... el país está empezando a entender el tema del cambio climático y está empezando a organizarse institucionalmente, porque al principio era una capacidad reducida en cuanto a apoyo a las empresas, a generar proyectos de mecanismo de desarrollo limpio que son proyectos de mitigación puntuales, para poder optar por recursos internacionales que ofrecía el convenio, la convención del cambio climático, y un trabajo juicioso que se inició para el tema de adaptación, entonces se miró qué era vulnerable del país y qué acciones posibles... sobre todo el estudio inicial en qué éramos vulnerables, y se empezó entonces el plan de adaptación, pero son muchos otros temas que hay que entrar a estudiar y priorizar, por ejemplo para el sector empresarial no se ha hecho, no se hizo nada en ese entonces por supuesto nosotros tenemos que... el sector empresarial tiene que empezar a trabajar en el tema. EEhhmmm, bueno, entonces ya ahora se ha estructurado una política de cambio climático reflejada en el documento CONPES 3700 además es un tema que quedó incluido en el Plan Nacional de Desarrollo de este gobierno pero, entonces el siguiente paso a seguir es atacar lo que es la falta de coordinación interinstitucional, creemos que OK ya hay planteada una política pero no... no se ha articulado todavía institucionalmente, entonces es como el primer paso que hay que dar, que todos entiendan bien la política, que todos la incorporen en sus instituciones para que en verdad haya una articulación y coordinación de tal manera que si hay alguna estrategia que genere algún ministerio no vaya a ser contrapuesta a otra que genere otro Ministerio y se vean anuladas, o sea, sino que todas apunten en verdad a conseguir ese objetivo ya sea de adaptación o de mitigación. Mmmhhh... entonces este paso que hay que dar de coordinación institucional importante para que pueda generarse y aterrizar en acciones concretas con resultados concretos, unos dirigidos a adaptación para de un lado atenuar la vulnerabilidad de las poblaciones, de los ecosistemas, y de los sectores productivos y de otro aumentar la capacidad para responder ante eventos y desastres climáticos tanto físicos como económicos, y otros... estrategias de acciones dirigidas a la mitigación sin desmedro del desarrollo del país, eso es lo que establece la estrategia de economía baja en carbón

estimulen la eficiencia energética, uso de energías alternativas, producción cada vez más eficiente, impulso a nuevos negocios verdes, apoyo a la investigación, reconocimiento de la autogestión, eso es importante, mitigación de los gases de efecto invernadero, apoyo a productores que estimulen el consumo sostenible, que esas acciones que se generen en el estado efectivamente estimulen, si estimulen, o apalanquen acciones que puedan generar eso, mitigación o adaptación.

(JP):-¿Cuáles son las instituciones internacionales, nacionales, regionales, locales, públicas y privadas que deben intervenir frente a la problemática del cambio climático?

(AG):-Como te había dicho ya, frente a esta problemática todos somos los llamados a actuar, eeehhh, y a todo nivel, a nivel internacional, a nivel nacional, local, regional, pero de forma coordinada, repito que ese es un tema muy importante, la coordinación, entonces cada uno desde su ámbito de acción puede hacer lo suyo, de manera coordinada, por ejemplo el Estado orientando estrategias, apoyando, estimulando, acompañando, generando información para la toma de decisiones, buscando sinergia, buscando financiación, buscando acompañamiento del proyecto, el sector empresarial de su parte teniendo una visión a largo plazo, incorporando estos temas en su planificación, si? Que al sector empresarial a eso es que lo estamos invitando, incorporen el tema del cambio climático en su planificación, para poder tener esa adaptación, es decir, minimizar esos riesgos negativos y más bien potenciar los efectos positivos que pueda generar el problema, pero tiene que incorporarlo en su planificación porque hasta ahora son pocas las empresas que lo han hecho, si?... y ver a largo plazo, es pensar cómo me va a poder afectar, si? O qué oportunidades voy a poder tener o qué oportunidades va a haber en el mercado, generar por ejemplo nuevos negocios que van a necesitar... no se.... Eeehhh... por ejemplo en el negocio de aprovechamiento de residuos, qué es lo que la comunidad va a necesitar y poder ofrecerlo en un futuro, y adelantarse a los acontecimientos, pero para eso tiene que incorporar de verdad el tema de cambio climático... en su planificación... en planeación, y

también qué otras entidades... y por supuesto el sector también estaría haciendo lo suyo no? Disminuyendo gases de efecto invernadero, a través por ejemplo de eficiencia energética, a través de diseños que generen menos emisión, que generen mayor eficiencia en el consumo energético, etc., también están como otros factores los institutos de investigación y en general todas las entidades académicas que pueden dar lo suyo a través de su acción diario y es la investigación, los estudios, el aporte de información que va a ser válida para que el Estado y las empresas puedan tomar decisiones con buena información básica. Las ONG's con su visión a largo plazo, y sus estudios, también son importantes de tener en cuenta y de involucrar en el proceso, y la comunidad en general haciendo las acciones que puedan con relación a un consumo responsable de bienes y a un comportamiento responsable frente al tema.

(JP):-¿Qué tan sólida, coherente y posibles de aplicar son las políticas ambientales de adaptación a las consecuencias y de mitigación de las causas de la problemáticas del cambio climático?

(AG):-Bueno como te dije yo lo que creo es que están planteadas ya en la política esas posibles estrategias y caminos a seguir, estamos empezando entonces lo que debemos hacer es sentarnos juiciosamente tanto el Estado... a ver, a incorporar los temas que establece la política dentro de sus instituciones y luego a establecer juiciosamente un estudio de qué es lo que se necesita y priorizar de esa información lo que es realmente importante para poder orientar la inversión... para poder orientar y guiar a través ellos de sus políticas, de sus estrategias, de sus normas, y para el sector empresarial también poder eeeehhh tomar esos caminos y aprovechar esas oportunidades. Entonces, qué tan sólidas son actualmente... no, estamos empezando, pero creo que estamos empezando bien ahora si, ya no estamos orientados solamente a un pedazo del posible panorama de acción, y como sabe que esto lo vamos a hacer bien la estrategia que plantea el Ministerio de Ambiente, que ahora ya es unidad, la parte del manejo del cambio climático ya dejó de ser una oficina, ahora ya es una unidad, una dirección es? No, perdón es una dirección, bueno, pues ya va a tener más importancia, el mismo presidente y el Ministro de Ambiente actual

ya dan la importancia al tema, entonces bueno... lo que puedo es como augurar que va a tener un buen desarrollo, que van a ser ojalá sólidas y coherentes esas estrategias que se desarrollen, eso si es claro la coordinación, la incorporación en las instituciones, la revisión coordinada, es decir, conjunta, como lo está planteando la política, y la priorización de acciones a seguir.

(JP):-¿La debilidad institucional que se ha señalado afecta las políticas de acción del país para combatir la problemática del cambio climático que están planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo en el gobierno del presidente Santos?

(AG):-Pues definitivamente si, hay una... un sistema nacional ambiental débil institucionalmente por supuesto no va a poder ayudar a implementar esas políticas y esas estrategias que se vayan a generar a nivel nacional, entonces creo que si afectan las políticas que puedan desarrollarse, tenemos que tener un sistema nacional ambiental fuerte, el sector empresarial además que hace parte de ese sistema nacional ambiental siempre ha dicho que, nosotros siempre hemos dicho que se necesitan por ejemplo autoridades ambientales regionales fuertes técnicamente que puedan orientar, que puedan controlar, que puedan hacer seguimientos, si? Y lo que hemos visto actualmente es que hay algunas de estas autoridades ambientales que están politizadas, que hay corrupción, y eso no ayuda definitivamente ni a solucionar, ni a implementar el tema del cambio climático en el país, ni tampoco los demás temas ambientales para mejorar la calidad ambiental del país, entonces si es definitivo que haya un fortalecimiento del sistema nacional ambiental y creo que el Ministerio lo ha visto bien, porque dentro de su nueva reestructuración creo que va a dejar una división para eso, o sea para el fortalecimiento del sistema nacional ambiental, va a venirse un proyecto de ley que trata de reformar las corporaciones autónomas regionales, entonces, esperemos que de verdad tengan en cuenta cómo es la situación actual, si? Unas con muy poca plata, haciendo lo que puedan con las uñas, otras con mucha plata y más bien con problemas de politización, y no aportando realmente a beneficiar la calidad ambiental, entonces esperemos que esa revisión y ese proyecto de ley de verdad ayuden

a mejorar y a fortalecer el sistema, y así mismo para poder aplicar esos lineamientos y esas proyecciones y proyectos que establezca a nivel nacional en las regiones. Ehhh.

(JP):-¿Quiénes son los expertos ambientales y sectoriales que usted considera relevantes frente a la problemática del cambio climático en Colombia? Lo que me preguntas así es si son nombres o qué?

(JP):-Si

(AG):-¿Y para qué los necesitas? Para concretar estudios? Para ir a esas fuentes? Bueno yo te había hablado ya de algunos expertos aquí en el país del tema, por ejemplo Thomas Black del instituto Caema, no se si lo consultaste? No miraste la página?

(JP):-Si, lo que estuve viendo... lo que pasa es que todo el mundo me sugiere a alguien, no? Entonces trato un poco sólo de hacerle el seguimiento a los que mi director de tesis me va indicando, pero es más que todo para ver la visión que tienen ustedes como asociación de empresarios... qué personajes son como los líderes que ustedes tienen referencias que conocimiento tienen...

(AG):-Bueno, es que la verdad depende del tema, si? Si tu quieres por ejemplo orientarte con el tema de cómo está el mercado de emisiones actualmente es la persona que te digo, Thomas Black, si quieres irte por ejemplo para el tema de que el tema de deforestación, si?, el programa Red por ejemplo, también hay otras personas expertas en el tema, el Dr. Juan Camilo Ortega, que de hecho fue quien nos ayudo a... Sergio Camilo Ortega, quien nos ayudó a hacer el documento que te estoy dando, él sabe mucho de Red, algunas instituciones por ejemplo Fundación Natura, bueno, y otras que se dedican a hacer ese trabajo de captura de CO2 a través de reforestación o de programas de... que no sólo apuntan a deforestación sino incluso a problemas sociales.

(JP):-Porque el tema fuerte de ustedes como empresas serían las emisiones, no? Más que una empresa buscar adaptabilidad, bueno dependen de lo que produzcan.

(AG):-Por eso, lo que hablábamos antes de aprovechar esas oportunidades, no solamente está en la parte tecnológica de reducir emisiones, que son aspectos técnicos, sino también aprovechar oportunidades, hacer revisiones de cómo estamos frente a la adaptación, tanto en cambios físicos como los económicos, y ahí hay información, no expertos, sino información que nosotros damos a las empresas, por ejemplo, los referentes del IECC, del Banco Mundial, hay buena información, documentos que sacan por ejemplo los del Consejo Empresarial de Desarrollo Sostenible de algunos países como por ejemplo España, que tiene buenos documentos de lo que es adaptación y lo que es mitigación y oportunidades también de cómo se pueden aprovechar, entonces en la parte técnica que es lo que tu me estás preguntando, no hay.... Hay muchos referentes de personas que sepan del tema pero son muy específicos, si? Muy especializados en el tema y no podría decirte porque cada sector ha de tener alguno, si? Creo que información hay muchísima, la misma que genera la misma Convención de cambio climático, lo mismo el IPCC, el mismo Ministerio del Medio Ambiente, que tiene cortesía... que era fuerte en ese al principio solamente en temas del proyecto MDL, ellos tienen muchos referentes de quienes pueden ayudar en que sector. Eeehhh, pues la invitación no es tanto decir visite a tal experto sino más bien consulte toda la información que hay disponible para empezar a trabajar en el tema o para seguir trabajando en el tema porque hay muchos sectores que ya han empezado.

(JP):-¿Qué esfuerzo conoce usted de acciones públicas o privadas que le parezca relevantes frente a la problemática del cambio climático?

(AG):-Mmmhhhh.... Bueno, esfuerzos...acciones públicas y privadas, pues bueno, primero reconocer que el esfuerzo que ha hecho el Ministerio de orientar el tema transversalmente es de reconocimiento, y esperemos que pronto empecemos a trabajar, el trabajo que ha hecho por ejemplo

universidades, la universidad de los Andes, me parecen buenos los estudios que han hecho ellos, que aportan información para la toma de decisiones lo que es muy importante, eeehhh... acciones por ejemplo los de la Fundación Natura que son oportunidades para ver en qué lugares es más eficiente ecológicamente hablando hacer una reforestación que le apunte además al objetivo del cambio climático, si? Mirando varios objetivos, eeehh... pues el esfuerzo de las empresas que ya han hecho acciones frente al tema por ejemplo de eficiencia energética, que son muchas de las empresas que ya han hecho ese ejercicio, otras que se han comprometido con proyecto de mecanismos de desarrollo limpio, que era lo que estaba disponible hace unos años, otras más que están interesados y que se van a meter en el tema de los NAMA, los programas adecuados a las condiciones nacionales que también el Ministerio va a empezar a orientar, otros muchos que están interesados en hacer la medición de su huella de carbono y ver cómo están actualmente para tratar de establecerse metas y cumplirlas en un mediano plazo, para aportar y mostrar realmente qué están haciendo, bueno, y a la voz de entidades como nosotros que estamos tratando de orientar el tema, si? De guiarlo para que tenga resultados concretos porque pues el tema del cambio climático no lo están incorporando y viendo con las dimensiones reales que tiene, entonces entidades como nosotros están ayudando a guiar y encausar esa labor que pueden hacer tanto empresas como todos los actores que deben actuar en este frente común.

(JP):-Muchas gracias Ángela.

Anexo 3

Síntesis de las negociaciones internacionales sobre cambio climático - Boletín de negociaciones de la tierra - IISD

Breve historia de la CMNUCC y el protocolo de Kyoto

La respuesta política internacional al cambio climático comenzó con la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992, que establece un marco para la acción cuyo objetivo es la estabilización de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, para impedir “interferencias antropógenas peligrosas” en el sistema climático. La CMNUCC, entró en vigor el 21 de marzo de 1994 y tiene 195 Partes.

En diciembre de 1997, los delegados se reunieron en la Conferencia de las Partes (CP) en Kyoto, Japón, donde acordaron un Protocolo para la CMNUCC que compromete a los países desarrollados y a los países en transición hacia una economía de mercado, a alcanzar objetivos cuantificados de reducción de emisiones. Estos países, conocidos dentro de la CMNUCC como Partes del Anexo I, se comprometieron a reducir su emisión total de seis gases de efecto invernadero, durante el período 2008-2012 (el primer período de compromiso), en un promedio de 5,2% por debajo de los niveles de emisión de 1990, con objetivos específicos que varían de país en país. El Protocolo de Kyoto entró en vigor el 16 de febrero de 2005 y tiene 193 Partes.

A fines de 2005 se tomaron los primeros pasos para considerar las cuestiones a largo plazo. En el primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes sirviendo como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (CP/RP 1), que tuvo lugar en Montreal, Canadá, las Partes establecieron el Grupo de Trabajo Especial sobre los Nuevos Compromisos de las Partes en el marco del Protocolo de Kyoto (GTE-PK) basadas en el Artículo 3.9 del Protocolo, que ordena la consideración de los nuevos compromisos de las Partes del Anexo I

11 acordó que se consideraría la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención a través de una serie de cuatro talleres, conocida como “el Diálogo de la Convención”, que continuó hasta la CP 13.

HOJA DE RUTA DE BALI: La CP 13 y CP/RP 3 tuvieron lugar en diciembre de 2007, en Bali, Indonesia. Las negociaciones produjeron como resultado la adopción del Plan de Acción de Bali. Las Partes establecieron el Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP) con el mandato de centrarse en los elementos clave de una cooperación a largo plazo identificados durante el Diálogo de la Convención, a saber: mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología y visión compartida para la cooperación a largo plazo. En la conferencia de Bali las Partes también acordaron la Hoja de Ruta de Bali, que cubre dos vías de negociación en el marco de la Convención y el Protocolo, y estableció que el plazo final para concluir las negociaciones sería la CP 15 y la CP/RP 5, a realizarse en Copenhague en diciembre de 2009.

CONFERENCIA DE COPENHAGUE SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO: La Conferencia de las NU sobre el Cambio Climático de Copenhague, Dinamarca, se realizó del 7 al 19 de diciembre de 2009, e incluyó la CP 15 y CP/RP 5, el 31º período de sesiones de el Órgano Subsidiario de Ejecución y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT), así como el GTE-PK 10 y el GTE-CLP 8. Más de 110 líderes del mundo asistieron al segmento conjunto de alto nivel de la CP y CP/RP, del 16 al 18 de diciembre.

La conferencia estuvo signada por disputas sobre la transparencia y sobre el proceso. Durante el segmento de alto nivel, hubo negociaciones informales en un grupo conformado por las principales economías y representantes de los grupos regionales y otros grupos de negociación. Al final de la jornada del viernes 18 de diciembre, estas conversaciones produjeron un acuerdo político: el “Acuerdo de Copenhague”, que luego fue llevado al plenario de la CP para su adopción. Durante las siguientes 13 horas, los delegados debatieron el Acuerdo. Muchos apoyaron su adopción como un paso para asegurar un

opusieron al Acuerdo, que ellos sintieron había sido alcanzado a través de un proceso “no transparente” y “no democrático”. Al final, la CP acordó “tomar nota” del Acuerdo de Copenhague. Éste establece un proceso para que las Partes indiquen su apoyo al Acuerdo y, durante 2010, más de 140 países lo hicieron. Más de 80 países también brindaron información sobre sus metas nacionales de reducción de emisiones y otras acciones de mitigación.

Durante el último día de la Conferencia del Clima de Copenhague, la CP y la CP/RP también acordaron la extensión de los mandatos del GTE-CLP y el GTE-PK, solicitándoles que presenten sus respectivos resultados en la CP 16 y la CP/RP 6.

CONFERENCIA DE CANCÚN SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO: Tras cuatro reuniones preparatorias realizadas en 2010, la Conferencia de las NU sobre el Cambio Climático de Cancún tuvo lugar del 29 de noviembre al 11 de diciembre de 2010. Al final de la conferencia, las Partes concluyeron los Acuerdos de Cancún, que incluyen decisiones en el marco de ambas vías de negociación. En el marco de la vía de la Convención, la Decisión 1/CP.16 reconoce la necesidad de profundos cortes en las emisiones globales para alcanzar la meta de 2°C. Las Partes también acordaron que considerarían el fortalecimiento del objetivo global a largo plazo durante una revisión que se realizará en 2015, incluso en relación con la meta de 1.5°C. Tomaron nota de las metas de reducción de emisiones y las medidas de mitigación apropiadas para cada país (MMA) comunicadas por los países desarrollados y en desarrollo respectivamente (FCCC/SB/2011/INF.1 y FCCC/AWGLCA/2011/INF.1, ambas emitidas después de Cancún), y acordaron discutir las mismas durante los talleres. La Decisión 1/CP.16 también se ocupó de otros aspectos de la mitigación, como la medición, la presentación de informes y la verificación (MIV); y la reducción de emisiones de la forestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; y el rol de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y la mejora de las existencias de carbono en los países en desarrollo (REDD+).

Las Partes también acordaron el establecimiento de varias nuevas instituciones

de Cancún así como el Mecanismo Tecnológico, que incluye el Comité Ejecutivo sobre Tecnología y al Centro y Red de Tecnología del Clima (CTCN). En cuanto a la financiación, la Decisión 1/CP.16 creó el Fondo Verde del Clima, que fue designado como nueva entidad operativa de los mecanismos financieros de la Convención y será gobernado por una Junta de 24 miembros. Las Partes acordaron que establecerían un Comité de Transición con la tarea del diseño en detalle del Fondo, y establecieron un Comité Permanente para que ayude a la CP en lo relacionado con el mecanismo financiero. También reconocieron los compromisos de los países desarrollados para proveer US\$ 30 mil millones para financiamiento de rápido inicio en 2010-2012, y para movilizar en conjunto US\$ 100 mil millones por año para 2020.

En el marco de la vía del Protocolo, la Decisión 1/CMP.6 incluyó un acuerdo para completar el trabajo del GTE-PK y hacer que los resultados sean adoptados lo antes posible por la CP/RP, a tiempo para garantizar que no haya una brecha entre el primer y el segundo período de compromisos. La CP/RP también instó a las Partes del Anexo I a aumentar el nivel de ambición de sus metas de reducción de emisiones con vistas a lograr reducción de emisiones conjuntas que sean consistentes con el rango señalado en el Informe de la Cuarta Evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (PICC). Las Partes adoptaron la Decisión 2/CMP.6 sobre uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura (UTS).

Los mandatos de los dos GTE fueron extendidos hasta la Conferencia de las NU sobre el Cambio Climático, de Durban, Sudáfrica, que se realizará en Durban, Sudáfrica, del 28 de noviembre hasta el 9 de diciembre de 2011.

CONVERSACIONES DE BANGKOK DE LAS NU SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO: Después de Cancún, los dos GTE continuaron su trabajo en Bangkok, del 3 al 8 de abril de 2011. El GTE-CLP estuvo durante todo el período de sesiones de Bangkok involucrado en discusiones procesales sobre su agenda. Tras una semana de negociaciones, se llegó a un acuerdo sobre la agenda que sentará las bases para el trabajo en la reanudada sesión del GTE-

CLP 14, de Bonn. En el marco del GTE-PK, las Partes se centraron en cuestiones políticas clave que obstaculizan la vía del Protocolo.

CONVERSACIONES DE BONN SOBRE EL CLIMA: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de Bonn, Alemania, se realizó del 6 al 17 de junio de 2011. Esta conferencia incluyó el 34º período de sesiones del Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE) y del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT), así como también las segundas partes de los GTE-CLP 14 y GTE-PK 16.

El plenario de clausura de OSACT acordó considerar, en su próximo período de sesiones, el nuevo ítem propuesto sobre los impactos del cambio climático en el agua y la gestión integrada de los recursos hídricos, en el marco del Programa de Trabajo de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación. No se pudo llegar a un acuerdo sobre los nuevos ítems propuestos, como el carbono azul y los derechos de la naturaleza y la integridad de los ecosistemas, ni un programa de trabajo sobre la agricultura.

En el marco de OSE, se presentó un trabajo sobre nuevos ítems sobre planes nacionales de adaptación, y pérdida y daño, cuya consideración fue ordenada por los Acuerdos de Cancún. Los ítems de la agenda relacionados con MIV quedaron pendientes. Los nuevos ítems propuestos en relación con los impactos de la implementación de las medidas de respuesta también tuvieron un lugar prominente en los debates sobre la agenda. Como resultado, los Presidentes de OSE y OSACT convocaron a un foro sobre el impacto de la implementación de medidas de respuesta organizado como un grupo de contacto.

El foco del GTE-PK estuvo puesto en las cuestiones políticas pendientes y las condiciones planteadas por varios países del Anexo I para la asunción de nuevos compromisos durante un segundo período de compromisos. Pese a la oposición inicial de los países en desarrollo, las Partes también realizaron trabajo técnico sobre distintas cuestiones, entre ellas el uso de la tierra, cambio

cuestiones metodológicas. El avance realizado fue captado en una propuesta revisada del Presidente del GTE-PK (FCCC/KP/AWG/2011/CRP.1).

En el GTE-CLP, el trabajo sustantivo comenzó basado en la Decisión 1/CP.16. Las Partes trabajaron en un único grupo de contacto y en grupos informales sobre la adaptación, el financiamiento, la tecnología, la creación de capacidades, la visión compartida, la revisión del objetivo global a largo plazo, opciones legales y cuestiones diversas relacionadas con la mitigación. Las Partes acordaron que las notas preparadas por los grupos informales del GTE-CLP serían enviadas a la tercera parte del GTE-CLP 14. Aunque se avanzó en algunas cuestiones, muchos sintieron que los resultados fueron relativamente modestos.

Anexo 4

Evolución de las conferencias sobre cambio climático

El Tiempo

Actualizado 05:30 p.m. - miércoles 23 de noviembre de 2011

Publicidad

Colombia 08:46 p.m.

Razones y sinrazones del diluvio en Colombia

Razones y sinrazones del diluvio en Colombia

Foto: Yomaira Grandett

Max Henríquez analiza la vulnerabilidad del país ante desastres y cómo trabajar para prevenirlos.

Colombia es país de grandes desastres. En los últimos 40 años, el país ha sido afectado por el terremoto y tsunami de Tumaco, de diciembre de 1979; el terremoto de Popayán, de marzo de 1983; la erupción del volcán nevado del Ruiz y la destrucción de Armero, de noviembre de 1985; la destrucción causada por el paso del huracán 'Joan' por el Caribe, en octubre de 1988; el terremoto y posterior avalancha de Tierradentro, de junio de 1994, y el terremoto de enero de 1999, en Armenia y el Eje Cafetero, entre otros.

Pero también es importante destacar desastres menores, recurrentes, que cada año causan un impacto y una problemática social, ambiental y económica crónica, especialmente a los estratos más bajos de la población. Estos son los denominados desastres hidrometeorológicos, caracterizados por deslizamientos, crecientes, avalanchas, inundaciones, incendios forestales, sequías, heladas, marejadas, vendavales, asociados con las temporadas invernales y fenómenos oceánico-atmosféricos, que constituyen el 96,4% de

causados por los desastres mayores. Se presentan 600 anuales en promedio, y sobrepasan esa cifra cuando las temporadas climáticas de Colombia se ven afectadas por 'El Niño' o 'La Niña'. En los últimos 50 años, más de 4 millones de personas han sido víctimas de ellos, con unos 15.000 muertos, 400.000 viviendas destruidas o afectadas seriamente, y, entre 2,5 y 3 millones de hectáreas de cultivos arrasados.

En los últimos 10-15 años ha aumentado el promedio de los eventos extremos, posiblemente asociados al cambio climático global, un fenómeno superpuesto a las temporadas invernales, a los 'Niños' y 'Niñas', que tiene una mayor escala temporal y gran impacto local y mundial. También sus efectos sociales se han multiplicado por el incremento de la vulnerabilidad, ligada al modelo de desarrollo neoliberal y a la apertura globalizante y pauperizante de las capas más bajas de la población, que los empuja a habitar zonas de mayor amenaza, como única alternativa posible en medio de una situación económica desesperada.

Un momento crítico

El 2010 representa, en cifras, un punto muy alto en las estadísticas de desastres de origen climático. La ola invernal ha afectado a 2'150.000 personas en 706 municipios de 28 departamentos del país. Ha dañado o averiado 315.000 viviendas y ha impedido la movilidad en miles de kilómetros por los deslizamientos. La mayoría de estos desastres se han repetido cientos de veces en nuestra historia. Las inundaciones del sur del Atlántico, por ejemplo, ya se habían presentado a finales de noviembre y comienzos de diciembre en 1983, por lo mismo: la ruptura del Canal del Dique. La Mojana se inundó hace solo 2 años, en la temporada invernal del 2008. El deslizamiento de Villatina, de septiembre de 1987, se parece y mucho al de hace unas semanas, también en el valle de Aburrá, con alto número de personas muertas. Las inundaciones generales en la Costa Caribe de 1988 fueron épicas, como las de 1995, 1999, 2005 y 2008. Se nos olvida rápido la historia de los desastres. Ellos se seguirán repitiendo porque la solución no está en llevarles colchones, frazadas y

población situada en las zonas de mayor amenaza, en riberas del Cauca, Magdalena, Chicamocha, Sinú, San Jorge y las otras casi 900.000 corrientes de agua que fluyen sobre nuestra geografía. Habría que trasladar las viviendas en zonas susceptibles de remoción en masa en ciudades como Manizales, Medellín, Bogotá, Cali y Bucaramanga, entre otras, y diseñar un plan nacional de gestión de riesgos, enmarcado en el sistema nacional de prevención y atención de desastres de Colombia. Antes, habría que hacer una revisión y ajuste de la Ley 99 de 1993, que creó el hoy colapsado Sistema Nacional Ambiental, que hizo agua por ineficiente y politiquero.

En Cartagena, Cúcuta, Leticia, Manizales, Riohacha, Santa Marta, Bogotá, Barranquilla y Valledupar, entre otras, el 2010 pasó a ocupar el primer lugar como el año más lluvioso de la historia. La capital de la República ha tenido desde abril lluvias por encima de lo normal en todos los meses, incluido diciembre. El total de lluvias registrado en julio (300% del promedio) y noviembre (200% del promedio) del 2010 ha batido todos los récords previos. El segundo año más lluvioso fue el 2008, cuando cayó tanta agua como en el 2010 en Bogotá.

Santa Marta recibió durante este año el 200% del promedio anual de precipitaciones. Abril, julio y noviembre fueron los más lluviosos, con volúmenes históricos. Nunca antes se habían registrado lluvias tan abundantes en la capital samaria. El segundo año más lluvioso en Santa Marta fue 1999, cuando también se presentó un evento frío del Pacífico ('Niña'). En Riohacha llovió el 250% de lo que suele caer en un año. Julio, septiembre y noviembre sumaron poco más de 900 mm, cuando el promedio anual son 659 mm. El segundo año más lluvioso en la historia de la capital guajira fue el 99 y el tercero, el 2008, años afectados por 'La Niña'.

La solución, ¿adaptarse?

En Cali y el Valle, que sufrieron también inundaciones catastróficas, el 2010 ha sido el segundo más lluvioso de todos. El primero fue el de 'La Niña' de 1999 y

350 mm. En Neiva, hubo 7 meses con excesos de lluvia, pero el 2008 fue peor. En Medellín fue más lluvioso el 2008, con 2.550 mm, y el 99, el segundo. El 2010 fue el tercero en ese ranking. Julio y noviembre fueron los más cargados de agua. En Cúcuta, diciembre fue el mes más lluvioso del 2010, año que también pasó a ser el primero entre los más húmedos en su historia meteorológica.

¿Qué está ocasionando ese disfuncionamiento en el clima? ¿Por qué hemos tenido inviernos tan feroces y fenómenos de 'El Niño' y de 'La Niña' seguidos desde el 2007, sin descanso entre ellos? ¿Por qué ha aumentado la frecuencia de los desastres de origen natural? Hay muchas preguntas que responder.

Los negociadores del cambio climático en Cancún, sin embargo, pasaron de largo sobre estas manifestaciones extremas de la naturaleza y no consiguieron ponerles coto a las emisiones de gases de efecto de invernadero, responsables de las alteraciones climáticas del planeta. Este fracaso político, sumado al del año anterior en Copenhague, deja con libre albedrío a los partidarios del desarrollo insostenible, para seguir emitiendo dióxido de carbono, metano, óxidos de nitrógeno y todos esos productos que mueven hoy la máquina infernal de nuestro progreso; continuarán destruyendo bosques y afectando cuencas, y ensuciando infinitamente los ríos, lagos, mares, aire y suelos, sin control. No queda otra alternativa que adaptarse a las inclemencias climáticas, cada vez más extremas.

Sol aperezado

Pero hay un fenómeno natural que está interviniendo en este despelote: se trata del Sol, nuestra estrella, que registró un retraso de 2 años en el inicio de su ciclo regular número 24 de cada 11,2 años, situación completamente anormal que los científicos no se explican. Cuando el Sol entra en esas perezas pasajeras, la Tierra sufre temporadas invernales severas. No se ha confirmado del todo, pero parecería que nuestra estrella entró en un ciclo de actividad baja a muy baja.

¿Cuál es la verdadera amplitud de esta desaceleración? ¿Hay algo parecido en su historia? ¿Cuánto durará? ¿Cuáles serían las consecuencias en el clima? ¿Podría ello rebalancear el calentamiento actual, por acumulación de gases de efecto de invernadero en nuestra atmósfera? A estas preguntas, y gracias a la información recogida por las misiones espaciales solares durante los últimos 50 años, los científicos están en condiciones de aportar las primeras respuestas.

Desde finales del 2007 se esperaba el inicio del ciclo 24 del Sol, pero no fue así. Todo el 2008 estuvo sin manchas en el disco solar y las pocas que aparecieron se disiparon pronto. Y lo que es peor, también perduró igual durante 262 días del 2009. Fue el Sol más tranquilo desde 1913, cuando hubo un mínimo solar entre los años 1917 y 1918, y sucedió simultáneamente con una "gran ola de frío" . El ciclo solar actual se asemeja al de 1913. Las manchas vinieron a aparecer en el Sol desde mediados de diciembre del 2009 y durante el 2010, tímidamente. Los signos son, sin duda, más débiles que en el comienzo de los dos ciclos precedentes. Esto tiene desconcertados a los científicos. Los ciclos establecidos desde el siglo XVII muestran que cada once años, sin falta, nuestro astro rey cumple su cita cuando algunas manchas motean, en primer lugar, sus polos.

El llamado "mínimo de Maunder" (debilitamiento solar) coincidió con la parte más fría de la pequeña edad de hielo de los siglos XV al XVII, durante la cual Europa y América, y quizás el resto del mundo, sufrieron inviernos crudos. Esa falta de manchas en nuestro Sol podría presagiar una miniedad de hielo, y ello podría reducir el calentamiento global y acabar con las inútiles discusiones y con las cumbres mundiales de cambio climático. Pero, de sobrevenir y afianzarse el debilitamiento de la actividad del Sol, tendríamos más fenómenos de 'El Niño', que de 'La Niña', en el Pacífico, con menos lluvias en todo el país durante un período relativamente largo. ¿Cuánto?

El pasado 10. de agosto, para sorpresa de quienes creen que el Sol duerme, todo un hemisferio del Sol hizo erupción. Filamentos de magnetismo se

por la superficie estelar y nubes de gas caliente de miles de millones de toneladas fueron expulsadas al espacio.

Los astrónomos sabían que presenciaban algo importante, que quizás haga pedazos las ideas sobre la pobre actividad solar desde el 2007, dice la Nasa. Esa emisión fuerte de energía llegó a nuestro sistema para darle un impulso al fenómeno de 'La Niña' que aún estamos sufriendo, el cual requería de más energía solar para ponerse en marcha con la virulencia que le hemos conocido y para activar el mecanismo termodinámico en la atmósfera y el océano Pacífico. El 2011 comenzará con más lluvias de lo normal, sin muchos sobresaltos para la economía agrícola del país.

Henríquez, en pocas líneas

Meteorólogo de la Universidad de Ciencias Naturales de Budapest (Hungria). De 1984 a 1991 presentó la sección de pronósticos del clima en el 'Noticiero Nacional'. Entre el 2002 y el 2007 fue subdirector de Meteorología del Ideam. Hasta el 2009 presentó 'La meteo' y 'Clímax', en el canal RCN.

MAX HENRÍQUEZ DAZA

ESPECIAL PARA EL TIEMPO

Anexo 5

Ambientalistas anuncian marchas porque Tribunal no avaló consulta a favor del agua y los páramos.

Plantones, movilizaciones y otras formas de protestas pacíficas fueron anunciados por los ambientalistas después de que el Tribunal Administrativo de Santander negó una consulta popular a favor del agua y lo páramos.

El Tribunal declaró "no viable", a la luz de la ley y la Constitución Política, la solicitud en la que la Asamblea de Santander pedía realizar un referendo para declarar bienes de utilidad pública e interés común para su preservación los ecosistemas esenciales en el ciclo del agua.

La iniciativa, del 11 de agosto, fue promovida por las asambleas de los Santanderes para proteger ecosistemas como el páramo de Santurbán, donde una multinacional planea hacer un gran proyecto de minería. El presidente de la Asamblea, Roberto Schmallbach, dijo: "no entendemos cómo se les niega a los santandereanos el derecho histórico de acceder a una consulta".

Paradójicamente, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander sí la declaró ajustada a la ley, y el 30 de octubre se votará por el referendo en los 42 municipios del departamento fronterizo.

Orlando Beltrán, representante del Comité para la Defensa del Agua de Bucaramanga y Páramo de Santurbán, se declaró sorprendido por el hecho y anunció marchas y protestas para presionar por la aprobación de la consulta. Este lunes se efectuará en Bucaramanga un plantón frente al Palacio de Justicia.

Aunque la empresa Eco Oro Minerals Corp., que reemplazó a la Grey Star, está modificando el proyecto de explotación aurífera de Angostura en el

páramo de Santurbán, en Santander, e insiste en que no afectará el medio ambiente y protegerá las fuentes de agua, los ambientalistas locales no están convencidos de esos beneficios.

Beltrán precisó que no han bajado la guardia porque, para él, la megaminería y el mantenimiento de ecosistemas estratégicos son incompatibles. "El cambio de imagen de la multinacional y la formulación de un nuevo proyecto no son más que el mismo perro con distinto hueso. La minería sostenible no existe y por eso nuestra posición es vertical y no admitimos concesiones", indicó Beltrán.

Minera defiende explotación sostenible

Rafael Nieto Loaiza, presidente de Eco Oro Minerals Corp., reiteró que la nueva compañía está convencida de que es posible hacer minería legal generando sostenibilidad social y ambiental. Reveló que mientras el anterior proyecto manejaba para las escombreras 1.000 millones de toneladas de material, el nuevo tendría 14 millones. Agregó que están listos 45.000 ejemplares de árboles y especies nativas para sembrar en la zona, cifra que espera aumentar a 200.000. Y dijo que el proyecto generará más de 1.000 empleos directos.

Félix Leonardo Quintero
Corresponsal EL TIEMPO
Bucaramanga

Anexo 6

(Fuente: diario El Nuevo Día)

Recibido de Amílcar Castañeda, corresponsal de Prensa Indígena. NOalamina, 6 de junio.- Miles de personas marcharon por las principales calles de Ibagué en la denominada 'Si paramos la Colosa, paramos cualquier cosa. Por agua, vida y soberanía, no a la megaminería'.

Al evento asistieron campesinos, estudiantes y ciudadanos de la 'Ciudad Musical', Espinal, Cajamarca, entre otros municipios. Ver video y fotos de la marcha. El Tolima podría convertirse en una región líder en el país frente a la explotación minera.

Sin embargo, economistas sostienen que no están dadas las garantías para que ésta se ejecute a cielo abierto, teniendo en cuenta las consecuencias nefastas que traería para el medio ambiente.

En los últimos meses se ha abierto una discusión sobre la eventual explotación de la mina La Colosa, en Cajamarca, la cual estaría a cargo de AngloGold Ashanti. Unos la defienden apoyados en el esperado progreso económico, mientras que otros sostienen que las afectaciones al entorno serían irreversibles.

»»El experto.- EL NUEVO DÍA dialogó con Juan Pablo Fernández, economista de la Universidad Libre, quien estuvo de paso por la ciudad tras una invitación que le extendieran las asociaciones estudiantiles, interesadas en conocer las implicaciones que tiene la ejecución de una explotación minera.

EL NUEVO DÍA: ¿La explotación de la mina La Colosa es conveniente?

Juan Pablo Fernández: "Este es un proyecto de gran escala que se puede convertir en la mina más grande del país, además se encuentra en un nido de

aguas para el Tolima. "Hay que tener en cuenta que esta explotación se efectuaría a cielo abierto, es decir que tiene unas condiciones diferentes a la minería de socavón. Por ejemplo, allí van a hacer un roto muy profundo, para sacar 2.7 gramos de oro".

END: ¿el Tolima tendría beneficios económicos por la explotación de la mina?

JPF: "Dudo mucho de ello, porque ni siquiera con la reforma de las regalías que el Gobierno está tramitando actualmente se van a quedar en la región los recursos. "Además, esas compañías tienen un régimen fiscal que las colma de todo tipo de exenciones tributarias; por ejemplo, no pagan industria y comercio, predial, tienen exenciones en ivas, renta, entre otros".

END: ¿La Ley de minería debe ajustarse?

JPF: "La Ley en este momento es muy laxa. Y desde el punto de vista económico estos proyectos a cielo abierto no contribuyen en nada a las finanzas del país. Es que si uno compara los ingresos versus los efectos negativos desde el punto de vista ambiental, esas explotaciones mineras no sirven.

"Pero retomando el tema de la legislación minera, estas favorecen a las empresas extranjeras. En este sentido hay que dar un giro y se deben dar unas condiciones distintas, en las que el Estado sea más participativo. Por ejemplo, se debería crear una empresa estatal minera, como es el caso de Chile".

END: ¿Cajamarca es una zona agrícola. Con llegada de la minería dicha actividad puede tender a desaparecer?

JPF: "Tengo entendido que en Cajamarca el salario rural está creciendo y eso afecta la competitividad de los productores. Es decir que incluso sin que hayan daños ambientales, la producción agropecuaria tiende a desaparecer".

JPF: "Mi posición es que debe asumirla el Estado, a través de cobrarle altísimos impuestos a las empresas mineras. "Las compañías mineras hablan de la responsabilidad social - empresarial, pero gran parte de esos gastos los pagamos los colombianos, porque esas inversiones constituyen la exención de impuestos a la renta. Es decir, es un subsidio que el Estado le transfiere a la empresa".

END: ¿El Gobierno asegura que el país está en un 'boom' por las explotaciones en minería?

JPF: "Algunos funcionarios están echando carreta. Lo que dicen los estudios es que Colombia participa muy poco en la generación de la renta minera y la economía dice que yo puedo tener un 'boom' si participo de él. En conclusión, el 85 por ciento de la renta que genera la minería se queda en la empresa privada y no se transforma en beneficios para la sociedad. Por eso digo que en este momento no hay ni abonanza minera ni petrolera", concluyó Fernández.

Video y más fotos en:

<http://www.noalamina.org/mineria-latinoamerica/mineria-colombia/miles-en-marcha-contra-la-colosa>•