

Red para los derechos de acceso Información, participación y justicia en asuntos ambientales

Medellín, 1 de diciembre de 2020

Señor

DANIEL DUQUE

Concejal Coordinador

Comisión Accidental 056 de 2020

ESM

Asunto: intervención Comisión Accidental 056 de 2020

Cordial saludo.

Agradezco la invitación para ser parte de la instalación de la Comisión Accidental 056 de 2020 “Estudio, socialización e implementación del Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en Medellín” y entregar mis comentarios. Teniendo como fundamento el resumen del Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en Medellín (en adelante PAC) al que tuve acceso y de la invitación en un espacio de participación propiciado por la Secretaría de Ambiente, mi intervención se centrará en el tema de adaptación, en el diagnóstico de la vulnerabilidad, propiamente en los asuntos asociados con la movilidad climática.

Adaptarse al cambio climático significa poner las necesidades individuales y colectivas de la población de la ciudad en el centro. Es decir, evaluar desde un enfoque de derechos humanos cuales son las vulnerabilidades sociales de las comunidades y abordarlas con miras a superarlas en unos plazos determinados.

Es verdad que como lo afirma la investigadora Elizabeth Ferris¹ (2015), el cambio climático y la movilidad todavía es un campo de estudio en formación, no obstante, que desde 1990, el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC por su sigla en

¹ Elizabeth, Ferris. (2015). Climate change, migration and the incredibly complicated task of influencing policy. Consultado el 1 de diciembre de 2020 del sitio web: https://www.academia.edu/23722839/Climate_change_migration_and_the_incredibly_complicated_task_of_influencing_policy?email_work_card=view-paper

Red para los derechos de acceso Información, participación y justicia en asuntos ambientales

inglés) reconociera que la movilidad humana sería uno de los impactos más graves ocasionados por el cambio climático, lo que es reiterado 28 años después en su informe de 2018². Además, del importante conjunto de instrumentos internacionales que instan a tomar medidas en los ordenamientos internos (ver cuadro).



Siendo entonces un campo de estudio en formación, existen muchas dificultades para la toma de decisiones en las políticas públicas y los instrumentos de planificación. Siguiendo a Ferris, pero también consciente de las dificultades con las que los investigadores nos

² IPCC. (2018). Climate Change: The IPCC Impacts Assessment (1990). Consultado el 1 de diciembre de 2020 del sitio web del Intergovernmental Panel on Climate Change: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_first_assessment_1990_wg2.shtml

Red para los derechos de acceso Información, participación y justicia en asuntos ambientales

hemos encontrado durante varios años de trabajo en el tema, y en el diálogo con las autoridades locales y nacionales, creo necesario, en esta intervención, ponerlas de presente, como retos que implican ir más allá de la mera negación que paraliza la toma de decisiones. Aquí quiero resaltar el trabajo de investigación y de atención de familias de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Medellín, del Grupo de Investigación del Centro Latinoamericano de Estudios Ambientales CELEAM y de la Corporación Jurídica Libertad.

****Primer reto: la apertura de las autoridades locales a comprender la movilidad en el contexto de cambio climático.***

Es claro que el cambio climático y sus consecuencias han hecho inhabitables diferentes lugares del planeta o, si se quiere, ha transformado territorios para hacerlos habitables de maneras distintas lo que ha provocado, y seguirá provocando, diferentes formas de movilidad humana. La dificultad está en cómo gestionar un fenómeno que responde a diferentes causas, aun cuando se presente en medio de un evento extremo hidrometeorológico o de evolución lenta, la cuestión de si la decisión de migrar es voluntaria o involuntaria o, sí por el contrario, las personas se encuentran emplazadas o atrapadas en el lugar por falta de condiciones reales de asistencia gubernamental para planificar su movilidad. Los estudios existentes explican que son múltiples las razones que impulsan a las personas a migrar.

Este es un reto para la toma de decisiones, en tanto que la definición de las causas permite establecer con mayor claridad las necesidades y, con ello, el tipo de respuestas adecuadas que las autoridades deben entregar. Es por ello, que los tomadores de decisión tienen el reto de asumir el asunto de la movilidad humana como un fenómeno complejo que requiere mayor profundidad de su estudio, incluso en medio de la toma de decisiones mientras se van sucediendo los cambios en los territorios. La toma de decisiones o acciones en este caso no debe ser meramente reactiva o de emergencia.

****Segundo reto: conocer las estadísticas de la movilidad de población.***

Son varios los informes que tratan de predecir cifras, por ejemplo, el Atlas de la migración ambiental consigna que solamente en 2015 más de 19 millones de personas tuvieron que desplazarse por causa de desastres naturales internos (Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne, 2017). Hace unos días el Diario El Tiempo publicaba que “11.000 desplazamientos internos

Red para los derechos de acceso Información, participación y justicia en asuntos ambientales

se dieron en Colombia en 2019 por desastres naturales y 127.783 familias han sido afectadas por desastres naturales en 2020 en el país, según cifras oficiales de la UNGRD”³

Las cifras suelen ser impactantes y es difícil no preocuparse. El Plan Estratégico Habitacional de Medellín PEHMED 2030, instrumento al que el PAC busca articularse, sugiere algunas medidas en el caso de reasentamiento por localización en riesgo no mitigable. No obstante, el reto está en emprender las acciones que nos lleven a establecer las cifras de la movilidad humana, sus características y cómo ajustar las estrategias de mitigación y adaptación en coordinación con la planeación del territorio en escenarios futuros.

****Tercer reto: la falta de una definición doctrinal y jurídica del fenómeno de la movilidad.***

No existe en nuestro ordenamiento una definición doctrinal y jurídica del fenómeno de la movilidad que permita la sistematización de las diferentes áreas del derecho involucradas, como la gestión integral del riesgo, el ordenamiento del territorio, la normativa de vivienda, el derecho de los derechos humanos y el derecho del cambio climático, entre otros campos. En tal sentido, ahora mismo, se usan diferentes términos para nombrar las personas que migran que igualmente implican diferentes órdenes jurídicos, lo que afecta la seguridad jurídica en la aplicación e interpretación legal, y con ello la predictibilidad del derecho. Esos términos son desplazados, refugiados climáticos, migrantes ambientales, migrantes voluntarios o involuntarios, etc.

Entre la cantidad de términos, lo cierto es, que tanto en las diferentes fuentes como en el lenguaje de las organizaciones internacionales, la movilidad humana ha sido considerada como un mecanismo de adaptación, y creemos que esa es la manera cómo debe ser tomada en cuenta por los instrumentos de planeación del cambio climático, como lo es el PAC de Medellín.

En ese caso, el reto es generar conocimiento alrededor de la movilidad humana en escenarios de cambio climático, a fin de establecer el marco jurídico adecuado y, con ello, las medidas y enfoques jurídicos que deben acompañar el mecanismo. Sobre el tema, el PAC no hace mención del fenómeno, no obstante, citar el reasentamiento como parte de sus acciones.

³ Tatiana Rojas Hernández (26 de noviembre 2020). “Cambio climático: ¿damnificados o desplazados? Un debate necesario”. Consultado el 1 de diciembre de 2020 del sitio web de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/providencia-damnificados-o-desplazados-un-debate-necesario-551124>

Red para los derechos de acceso Información, participación y justicia en asuntos ambientales

Como se sabe el reasentamiento es una medida implementada por los gobiernos para trasladar de manera asistida a las personas afectadas por eventos climáticos. Esta medida es nombrada en una de las *sub-acciones* de la Acción “Ejecutar medidas estructurales para la reducción correctiva del riesgo de desastres, y adaptación al riesgo climático, en el ámbito zonal y sectorial” correspondiente en el marco de acción a la “Adaptación y gestión del riesgo de desastres”. La sub-acción consiste en formular el:

Plan de reasentamiento de población en zonas de riesgo no mitigable por movimiento en masa e inundaciones y/o avenidas torrenciales que prioricen los estudios de detalle, preferiblemente en la misma zona para no romper redes familiares, sociales y económicas. Se deberá tomar en consideración lo definido por la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas del municipio de Medellín adoptada por el acuerdo 145 de 2019.

Esta sub-acción remite al Plan Municipal de Gestión del Riesgo 2016 que propuso este plan de reasentamiento, esto es, hace cuatro años. El PAC es una buena oportunidad para profundizar en el estudio del reasentamiento fuera o en la misma zona en la que se materializan los riesgos agravados en intensidad y recurrencia por el cambio climático, como una auténtica medida de adaptación al cambio climático y de restauración de derechos. Una medida en todo caso subsidiaria y que debe responder a una construcción participativa y con un importante diagnóstico que cuente sobre las deficiencias e insuficiencias del gobierno local en los procesos llevados a cabo hasta el día de hoy. En ese asunto varias universidades y organizaciones de la ciudad podemos aportar nuestra experiencia en la atención de las demandas de las familias afectadas y en el diagnóstico institucional.

Es una buena noticia que el PAC involucre a la *Política pública de protección de moradores*, así como al PEHMED y otras políticas como la de Mejoramiento Integral de Barrios. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la *Política pública de protección de moradores*, aunque definió el escenario de riesgos no estableció el protocolo de atención o de reasentamiento, es una deuda de la política, y el PAC puede ser un mejor escenario para formular un protocolo con un amplio proceso participativo, que esta vez, tenga en cuenta a las familias que padecen las debilidades institucionales.

En ese sentido, cabe recordar que el diagnóstico del PEHMED actualizado 2020 identifica que:

Red para los derechos de acceso Información, participación y justicia en asuntos ambientales

Persiste la vulnerabilidad de los asentamientos precarios frente a los riesgos de desastres y se percibe un incremento en la probabilidad de ocurrencia de emergencias. La aplicación de medidas de prevención y migración, son insuficientes. Se percibe debilidad estatal y falta de conciencia y corresponsabilidad de la población para la mitigación del riesgo.

En tal sentido, es importante como lo hace el PAC de Medellín fortalecer los procesos de conocimiento del riesgo, así como los sistemas y comités, barriales y comunitarios, de alerta temprana y atención de emergencias y demás sub-acciones en ese sentido. Pero igualmente importante, es que el PAC implique una mejor manera de diagnosticar, comprender y atender los asuntos de la movilidad humana, como medida de adaptación y restauración de derechos y con una base participativa comunitaria fortalecida. Esto último me lleva a plantear el *cuarto reto*.

**Cuarto reto: la implementación de espacios reales de participación y concertación social.*

En el resumen del PAC se incluye el término “gobernanza” en varios sentidos: Como las responsabilidades y competencias de los involucrados en el tema, mediante un proceso de retroalimentación basado en un Ciclo del Planear, Hacer, Verificar, Actuar-PHVA, este vendría hacer el modelo de gestión del PAC; como escenarios de gobernanza ambiental para fortalecer las capacidades territoriales; como mecanismos de concertación y gobernanza Público-Privada para la definición de metas en materia de desarrollo bajo en Carbono; y como *fortalecimiento del Fondo del Agua "Cuenca Verde"*, como mecanismo de gobernanza y gestión del recurso hídrico, de carácter regional.

Con preocupación veo que el termino gobernanza es usado en diferentes documentos públicos sin establecer su contenido y alcance. Cuando se habla de gobernanza no existe un solo contenido sobre el cual se hayan puesto de acuerdo los diferentes autores, incluso en las organizaciones internacionales se usa con diferentes enfoques y aplicado a distintos niveles de análisis, algunos autores como Porras⁴ establecen más de 61 definiciones, múltiples problemas de atención, niveles de análisis y diferentes enfoques.

Incluso, existe doctrina con importantes evidencias que duda de las bondades reales del término para llevar a cabo lo que “supuestamente” se pretende, cuando en los documentos públicos se usa, con un fin loable, llegar a acuerdos donde las personas y diferentes organizaciones, en fin, los diferentes intereses presentes en la sociedad, se vean representados de forma inclusiva, sin discriminación, en la discusión sobre los objetivos comunes que, en últimas, estaríamos de acuerdo, que se trata de alcanzar un mayor bienestar según las diferentes formas de sentir y habitar el territorio⁵.

⁴ Francisco Porras. (2017). Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas. Ed. Contemporánea.

⁵ Erika Castro-Buitrago. (2017). Gobernanza y derecho ambiental. Sello Editorial Universidad de Medellín.

Red para los derechos de acceso Información, participación y justicia en asuntos ambientales

Ante la falta de acuerdo sobre las bondades del termino gobernanza, es preferible pensar más en términos como participación, deliberación y concertación con reglas claras de juego, en las que el acceso a la información, la transparencia activa, la amplia participación y la rendición de cuentas sean, entre otros estándares que implica el enfoque de derechos, los parámetros de actuación de la Administración. Sería en ese caso muy importante que el PAC entregara un contenido de lo que precisa por gobernanza y como parte de tal definición entregue unos parámetros claros de la actuación de las autoridades fortaleciendo el sistema de gestión que crea.

Muchas gracias.

ERIKA CASTRO BUITRAGO
Coordinadora
Red para los derechos de acceso.
Docente Investigadora
Universidad de Medellín