

## Capítulo 7

# Cambio climático en Colombia: política pública y mitigación de efectos en el departamento de Nariño

*Isabel Goyes Moreno, Aura Cecilia Torres Burbano y Jaime Andrés Bastidas Rosero*

### ***1. Introducción***

El cambio climático es un fenómeno que afecta la calidad de vida de los seres humanos, de la naturaleza y de todas las demás especies vivientes, constituyéndose, desde ya, en un factor que afectará cada vez más la posibilidad de satisfacer el derecho a la alimentación de millones de personas. Se trata entonces de un tema determinante que justifica el presente estudio, cuyo objetivo es revisar críticamente los principales compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano y la forma como se han implementado con miras a reducir los efectos y minimizar su impacto; esto en observancia de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, referentes fundamentales para el diseño de políticas públicas adecuadas para las regiones.

### ***2. Compromisos internacionales frente al cambio climático***

Los encuentros mundiales se iniciaron en 1992, cuando se adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), con ocasión de la Primera Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro. La Convención Marco definió el cambio climático en el artículo 1º numeral 2:

Por cambio climático 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. (ONU, 1992)

En el artículo 2º estableció su objetivo en estos términos:

El objetivo último de la presente Convención [...] es la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible. (ONU, 1992)

De esta forma, hace veintisiete años las Naciones Unidas (ONU) asumieron como uno de sus compromisos la urgencia de entender y enfrentar la gravedad del cambio del clima de la Tierra por los efectos adversos que de ella se derivan.

En 1995, durante la Primera Conferencia de Cambio Climático (COP), se aprobó el Mandato de Berlín, según el cual los países salvaguardaron su autonomía para impulsar aquellas iniciativas que respondieran a sus necesidades particulares, perdiendo así la visión integral acerca de los efectos globales del cambio climático (ONU, 1995).

Al año siguiente, 1996, en Ginebra, durante la Segunda Conferencia COP con la finalidad de superar los compromisos ambiguos de Berlín, se fijaron “objetivos cuantitativos vinculantes” (ONU, 1996). En esta conferencia, quedó establecido que los países miembros no seguirían soluciones uniformes, sino las adecuadas a cada caso concreto (Minambiente, s/f a)

En 1998 surgió el Protocolo de Kioto aprobado con el objetivo puntual de “reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que causan el calentamiento global” (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2016). Se trata de un instrumento para poner en práctica lo acordado en la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático (ONU, 1992). Este Protocolo entró a regir en 2005 y comprende dos etapas: la primera abarca el período comprendido entre 2008 y 2012 y la segunda, desde enero de 2013 hasta diciembre de 2020 (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2016). Gracias al Protocolo los gobiernos partes han proferido leyes y políticas para cumplir sus compromisos ambientales; las empresas públicas y privadas deben evaluar los impactos medioambientales antes de la toma de decisiones de inversión, y se ha regulado el mercado del carbono para lograr la reducción de emisiones al menor costo (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2016).

Las COP de la primera etapa (ONU, 1995) y la de la segunda (ONU, 1996) fueron bastante retóricas; se esperaba que la XV Conferencia de las Partes, de 2009 en Copenhague, garantizara un avance en el proceso de toma de conciencia global. Más de veinte mil organizaciones sociales se hicieron presentes y las

diferencias se fueron agudizando a lo largo de la Conferencia. La posición de China, Estados Unidos, India, Brasil y Sudáfrica, al negar los efectos vinculantes del Acuerdo de Copenhague, significó la ruptura de los dos principios básicos acordados por la ONU en el Convenio Marco, esto es, la responsabilidad global frente al cambio climático y la toma de decisiones por consenso. Los intereses de las economías más poderosas se privilegiaron sobre la vulnerabilidad de los países del sur, los más pobres del planeta (Ecologistas en Acción, 2009).

En 2010, en México, los esfuerzos se enfocaron en la creación del Fondo Verde para el Clima, que pretende recoger y distribuir 100.000 millones de dólares al año hasta 2020, destinados a financiar las propuestas de adaptación al cambio climático en los países más pobres y apoyar el uso de tecnologías no contaminantes. También se acordaron parámetros para reducir la deforestación. Bolivia votó sola contra 193 países advirtiendo que los compromisos para la reducción de emisiones de GEI no se iban a hacer bajo el Protocolo de Kioto: “No podemos apoyar esto responsablemente, pues significaría que estamos de acuerdo con una situación que mi presidente ha descrito como un ecocidio y un genocidio” (BBC Mundo, 2010).

En 2011, en Durban, se inició la segunda parte del Tratado de Kioto, con la negativa de Canadá, Japón y Rusia de renovarlo. Esta COP 17 logró poner en marcha una hoja de ruta para lograr la adopción de un nuevo acuerdo global vinculante de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que incluya a todos los países. Se fijó para 2015 tal negociación (Ecointeligencia, 2011).

En 2012, en Doha se decidió llegar a unos consensos mínimos que estaban lejos de la metas de Kioto, puesto que para esa fecha las emisiones de dióxido de carbono doblaban las tasas de 1990. El acuerdo suscrito denominado Puerta Climática de Doha prorroga hasta 2020 el período de compromiso del Protocolo de Kioto. Esta prórroga solo obliga a los países de la Unión Europea, Australia, Noruega y Croacia, ubicándose por fuera Rusia, Japón y Canadá. Es decir, lejos de avanzar la situación se vuelve cada año más compleja (Ecointeligencia, 2012).

La XIX Cumbre mundial de la ONU por el Cambio Climático, que tuvo como sede la ciudad de Varsovia en 2013, será recordada por el abandono masivo a ella. Su pretensión de alcanzar un acuerdo para que a 2015 se pudieran reducir las emisiones de gases contaminantes no contó con el respaldo de Polonia, el país anfitrión, poseedor de industrias basadas en el carbón. En dicha oportunidad, la ONU dio a conocer un informe según el cual el calentamiento global era producto directo de la acción humana. A pesar del gran fracaso de esta COP, finalmente se pudo lograr un acuerdo modesto, en busca de un pacto global vinculante para 2015, adoptando desde ya una hoja de ruta y sensibilizando sobre la urgencia de otorgar ayudas a los países que sufren los estragos del cambio climático. Dicha hoja de ruta señala unas contribuciones que pueden implementar los países para mitigar el cambio climático; se trata de un acuerdo de mínimos (Ecointeligencia, 2013).

En 2014, en Lima, tanto los Estados Unidos como China se comprometieron a reducir las emisiones de GEI por primera vez en la historia, acción fundamental para que el calentamiento global no sobrepase los 2 °C, límite establecido por los científicos. La ONU consideró que el objetivo era reducir las emisiones entre 40% y 70% para 2050 y a cero para finales de siglo. El convenio, finalmente ratificado, era un acuerdo que acercaba posturas de cara a París 2015. Se insistió en las metas “cuantificables” en reducción de gases de efecto invernadero; se trató de algo inédito hasta ahora, ya que la lucha contra el calentamiento global siempre había recaído sobre los países desarrollados, responsable del 80% de las emisiones globales. La idea de que para salvar hace falta el compromiso de todas las personas gana cada día mayores adeptos (*El País*, 2014a).

En París 2015, se logró un convenio mundial para luchar contra el cambio climático, con el respaldo de 197 países. Este es el primer acuerdo que compromete tanto a los países industrializados como a los que se encuentran en vías de desarrollo para transitar hacia economías bajas en carbono. Los principales puntos del acuerdo fueron: 1) frenar el aumento de la temperatura global por debajo de los dos grados centígrados, 2) reconocer el carácter vinculante del acuerdo y 3) asegurar fondos por 100.000 millones de dólares para ser invertidos en los países en desarrollo a partir de 2020 (SGK Planet, 2019).

Su objetivo es lograr que el aumento de las temperaturas se mantenga bastante por debajo de los 2 °C y compromete a los firmantes a “realizar esfuerzos” para limitar el aumento de las temperaturas a 1,5 °C en comparación con la era preindustrial. Se prevé también la disminución de emisiones de GEI, provocadas por combustibles fósiles como petróleo, gas y carbón; detener el aumento del nivel de los mares, inundaciones, deslaves, huracanes, tornados, incendios forestales y otros fenómenos que se convierten en factores de extinción de varias especies que habitan la Tierra, incluidos los seres humanos (SGK Planet, 2019). Los últimos estudios valorados en esta oportunidad demuestran que las temperaturas globales subirán por encima del 1,5 °C al final del siglo, poniendo en riesgo la producción de alimentos y la biodiversidad (BBC Mundo, 2015).

En 2017, en Bonn, se celebró la XXIII Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático. El liderazgo de este evento lo tomó Fiji, un país de las Polinesias, vulnerable al cambio climático (SGK Planet, 2019). Los Estados Unidos tuvieron una presencia marginal luego de la decisión de Donald Trump de separarse del Acuerdo de París; China experimentó un cambio de actitud frente a anteriores eventos; varios países se comprometieron a eliminar el carbón de la generación eléctrica antes de 2030. Entre los países firmantes no figuran Alemania, España y Polonia, ni los tres mayores consumidores de carbón: China, India y Estados Unidos.

En 2018, en Katowice, Polonia, bajo el lema “Cambiemos juntos” se reunió la cumbre con escasa asistencia y cobertura de medios. En dicha ocasión, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático informó sobre el incremento de temperaturas a 1,51 °C desde la era preindustrial, evidenciando

la gravedad de la situación del planeta y enfatizando la urgencia de implementar cambios radicales, para evitar consecuencias nefastas y previsibles. Los Estados Unidos, Rusia, Arabia Saudí y Kuwait no aceptaron el informe y el presidente de los Estados Unidos expresó que no creía en su contenido. Arabia Saudí anunció en voz baja que el “Acuerdo de París había muerto” (SGK Planet, 2019).

La World Wildlife Fund for Nature de España resumió lo ocurrido en Polonia así:

Los líderes mundiales llegaron a Katowice con la tarea de responder a los últimos datos de la ciencia climática, que ha dejado muy claro que solo tenemos doce años para reducir las emisiones a la mitad y evitar un calentamiento global catastrófico. Se han logrado avances, pero lo que hemos visto en Polonia revela una falta de comprensión fundamental de la urgencia climática actual por parte de algunos países. El futuro de todos está en juego. Necesitamos que todos los países se comprometan a aumentar la ambición climática antes de 2020. (SGK Planet, 2019)

El 20 de septiembre de 2020 se realizó la Cumbre sobre la Acción Climática ONU 2019, en la que líderes del sector privado y la sociedad civil se reunieron para consolidar planes concretos y realistas en las áreas de transición global hacia las energías renovables, infraestructuras y ciudades sostenibles y resilientes, agricultura y ordenación sostenible de océanos y bosques, resiliencia y adaptación a los impactos climáticos y convergencia de financiación pública y privada con una economía de emisiones netas cero (Iberdrola, 2019). La agudización de las contradicciones entre quienes niegan la problemática y quienes promueven el uso de energías limpias está a la orden del día. Es urgente fortalecer la existencia de colectivos críticos, conocedores del tema, capaces de formular alternativas y conscientes de la urgencia de frenar el cambio climático.

Como lo afirma Sandor Alejandro Gerendas-Kiss, el cambio climático es el mayor desafío de nuestro tiempo y nos encontramos en un momento decisivo al respecto (SGK Planet, 2019). Desde pautas meteorológicas cambiantes, que amenazan la producción de alimentos, hasta el aumento del nivel del mar, que incrementa el riesgo de inundaciones catastróficas, los efectos del cambio climático son de alcance mundial y de una escala sin precedentes (ONU, s/f).

IPCC fue creado por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la ONU Medio Ambiente con el objetivo de proporcionar datos científicos para orientar la toma de decisiones (ONU, s/f).

Los años 2019 y 2020 fueron de especial trascendencia para el futuro climático del mundo, ya que en este período se celebró el 25° aniversario de la entrada en vigor de la CMNUCC (marzo de 1994), la entrega N° 25 de la COP y la entrada en vigor del Acuerdo de París (2020). Estos años son cruciales para establecer si los avances teóricos fueron letra muerta o si existen acciones que evidencian los avances para disminuir las consecuencias del cambio climático (SGK Planet, 2019). Asimismo, se establecerá si el Fondo Verde para el Clima alcanzó la cifra

de los primeros 100.000 millones de dólares que permitan financiar proyectos, programas, políticas y otras actividades preventivas (SGK Planet, 2019).

Quizá en estos últimos treinta años ha mejorado la información colectiva sobre el fenómeno del cambio climático; sin embargo, persisten las deficiencias de acciones por parte de los países más industrializados, puesto que las soluciones afectan los intereses económicos de sectores que se resisten al cambio y que incluso lo niegan (SGK Planet, 2019). De ahí que organizaciones como Climate Change News, en un artículo titulado “After 25 years of failure, we should abandon the UNFCCC (“Después de veinticinco años de fracaso, debemos abandonar la CMNUCC”), se hayan expresado con total contundencia en términos como los siguientes:

La CMNUCC se adoptó con el objetivo de “estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”. En los últimos veinticinco años, las concentraciones de GEI, lejos de estabilizarse, han alcanzado niveles récord. La concentración atmosférica de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el principal GEI, aumentó de 358 partes por millón (ppm) en 1994 a 412 ppm en 2018. La última presencia de 400 ppm de CO<sub>2</sub> en la Tierra fue hace aproximadamente tres millones de años... La CMNUCC ha pasado de un Protocolo de Kioto, legalmente vinculante de arriba hacia abajo, a un Acuerdo de París, voluntario y “autodeterminado” de abajo hacia arriba. Hoy en día, hay un signo de interrogación sobre la supervivencia del débil Acuerdo de París... Según el Acuerdo de París y su reglamento, todos los países están ahora por su cuenta para mitigar, adaptar y pagar los costos de los impactos climáticos. La CMNUCC ahora es simplemente una plataforma para recopilar, sintetizar y difundir información. No tiene las herramientas para impulsar la acción colectiva global para combatir el cambio climático. (SGK Planet, 2019)

Contra toda evidencia, se reivindica el derecho a la cordura de los seres humanos para que seamos capaces de hacer primar la vida sobre la ganancia, la destrucción y la extracción, Que el planeta biodiverso y verde se imponga sobre la soberbia y la superficialidad de unos pocos poderosos.

### ***3. Las mujeres y el cambio climático***

En la COP de Lima de 2014, se planteó un tema trascendental que requiere la mayor atención por parte de los Estados, ya que hace referencia a los efectos directos que el cambio climático tiene sobre la vida de las mujeres. Si bien, como

ya se ha advertido, se trata de un fenómeno global, los efectos se sienten de manera diferente, especialmente si se tiene en cuenta que son las mujeres rurales de los países en vías de desarrollo las que han asumido la responsabilidad de la agricultura y la misión de proveer alimentos para los hijos y ancianos de las familias. Los largos recorridos en busca de agua, alimentos marinos y leña aumentan paulatina e inexorablemente como efecto del cambio climático, agudizando la pobreza que enfrentan estas mujeres, ya que estos esfuerzos adicionales (mayor número de horas de trabajo) no son más que actividades de supervivencia.

En Asia y África el 80% de quienes trabajan la agricultura son mujeres.

En los eventos climáticos extremos como sequías, tsunamis o inundaciones, la mortalidad de mujeres es mayor. En un tsunami en Sri Lanka, por cada hombre que murió fallecieron cinco mujeres. Las trabajadoras a pequeña escala no suelen tener derechos a la propiedad de la tierra y sus pérdidas en eventos extremos no son cuantificados, impidiendo que puedan pedir alguna ayuda como damnificadas. (*El País*, 2014b)

Esta perspectiva de género sobre el cambio climático une a muchas líderes en el mundo: Michele Bachelet, de Chile; Cristiana Figueres, secretaria ejecutiva de la Convención Marco de Cambio Climático; Maite Nkoana-Mashabane, de Sudáfrica; Patricia Espinosa, de México, así como a ministras, dirigentes sociales, activistas de movimientos verdes, todas son conscientes de la urgencia de levantar esta bandera, ya que existen evidencias acerca del daño diferenciado que causa el calentamiento de la Tierra en la población femenina (*El País*, 2014b). En síntesis, debido al cambio climático las mujeres trabajan más para conseguir menos, lo que incrementa sus niveles de pobreza.

#### ***4. Políticas públicas sobre cambio climático en Colombia: caso de Nariño***

Desde 1994, Colombia ratificó la Convención Marco sobre Diversidad Biológica, el cual fue uno de los grandes resultados que dejó la Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se realizó en Nueva York en 1992, y en la cual Colombia participó de manera activa. Mediante la ley 164 de 1994, el Congreso de la República de Colombia insertó en la legislación interna este importante Convenio, que fijó las directrices que debían atender los países miembros de la ONU participantes en la Conferencia, y aquellos que posteriormente se adhirieron a él. Este instrumento se consolidó como la primera herramienta que guio la política nacional que se desarrollaría posteriormente en torno a este tema.

Cabe destacar que, atendiendo a lo establecido en el convenio, se reconoce la existencia del cambio climático como un factor que afecta los ecosistemas naturales y a la humanidad misma, definiendo de manera clara conceptos, principios y compromisos que servirían de punto de partida para identificar el problema y plantear las soluciones que permitirían prepararse para la adaptación a los impactos del cambio climático y la afectación que este fenómeno pueda ocasionar a las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura (Congreso de Colombia, 1994).

Resulta necesario mencionar que entre los compromisos de las partes se estableció la adopción de políticas nacionales para mitigar el cambio climático, informando de manera permanente los avances en su implementación, haciendo hincapié en la responsabilidad de los países desarrollados en ser los líderes de estos procesos y comprometiendo, además, los recursos financieros necesario para lograr el objetivo propuesto. Entre otros aspectos, la creación de la Conferencia de las Partes como órgano supremo de la Convención encargado de verificar los compromisos planteados (Congreso de Colombia, 1994).

Como puede observarse, al ratificarse la Convención, acudiendo al mandato del artículo 93 de la Constitución Política, e insertarse en la legislación interna, Colombia asumió las responsabilidades internacionales propuestas por la Cumbre y la Convención. Por medio de la sentencia C-073 de 1995, la Corte Constitucional declaró exequible la ley 164 de 1994 argumentando que, a la luz de las normas constitucionales de protección del medio ambiente y de los recursos naturales, ilustra sobre la necesidad de que Colombia apruebe la Convención Marco sobre cambio climático, de manera que se potencien los esfuerzos para prevenir y controlar el deterioro ambiental (Corte Constitucional, 1995).

En 2000, Colombia aprobó el Protocolo de Kioto mediante la ley 629, la que fue objeto de estudio de constitucionalidad a través de la sentencia C-860 de 2001. Al declarar su exequibilidad, reflexionó la Corporación en estos términos:

Visto, como está, que el instrumento bajo estudio es una respuesta a necesidades reales y apremiantes, que amenazan la vida misma de la especie humana –y, en consecuencia, todos los demás intereses que le son propios y que la Constitución Política reconoce y protege–, se procederá a estudiar brevemente el contenido específico de sus cláusulas. Al hacerlo, se tendrá en cuenta que, tal y como lo ha señalado esta Corporación en reiteradas oportunidades, la preservación de un medio ambiente sano es la condición esencial para el adecuado ejercicio de los derechos fundamentales, dado que la vida humana se desenvuelve en forma íntegra dentro de la biósfera. (Corte Constitucional, 2001)

De esta manera, se reiteró una línea jurisprudencial que se inauguró en 1993 cuando con la sentencia T-254 de ese año el Estado colombiano calificó su Carta Política de ecológica, en cuanto amparaba la relación armónica con la naturaleza y el deber de cuidarla y preservarla (Corte Constitucional, 1993).



La Ley dio luz verde al aprovechamiento, por parte de Colombia, de beneficios en comercio, transferencia de tecnologías y conservación de la biodiversidad nacional. El Protocolo de Kioto estableció metas de reducción de emisiones cuantificadas para los países industrializados que debían suponer una disminución del 5,2% respecto del nivel de 1990, que debería ser alcanzada en el período comprendido entre 2008 y 2012. Esta herramienta jurídica permitió que Colombia pudiera convertirse en receptor de capitales internacionales para inversión en proyectos forestales que, además de reducir la erosión, promueven el incremento en la oferta de agua dulce y aumentan la producción de madera y productos no maderables, opciones ampliamente generadoras de nuevas fuentes de empleo, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir la Paz para el fomento al desarrollo regional y sectorial, los compromisos para impulsar el desarrollo sostenible, la protección al medio ambiente y la diversidad, así como la producción limpia, la incursión de Colombia en los mercados verdes y el desarrollo tecnológico.

En consecuencia, con estos antecedentes normativos, la preocupación frente al cambio climático llevó a que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación desde 2002 esbozaran el contenido de la Política de Cambio Climático, que condujo a la creación de la Oficina Colombiana para la Mitigación del Cambio (hoy Dirección). A partir del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3242 de 2003, denominado “Estrategia nacional para la venta de servicios ambientales de mitigación de cambio climático” (MAVDT y DPA, 2003), se regularon los proyectos de mecanismo de desarrollo limpio (MDL) dentro de las medidas de mitigación en el contexto nacional.

Por medio del decreto 291 de 2004 se designó al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) como la entidad vocera de Colombia ante la CMNUCC. Desde 2001 se han remitido tres comunicaciones nacionales en las cuales se han detallado de manera clara los recursos físicos, geográficos, ambientales y naturales de los cuales dispone Colombia, así como los inventarios nacionales de fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero GEI. En este sentido, la primera comunicación fue remitida en 2001, la segunda comunicación en 2010 y la más reciente en 2017. En la Segunda Comunicación Nacional de Colombia ante la CMNUCC, se reconoció la vulnerabilidad del país frente al cambio climático y se presentaron las acciones de adaptación y los objetivos y líneas estratégicas avanzar en dicha finalidad:

Tanto la Primera como la Segunda Comunicación Nacional pusieron en evidencia que Colombia es un país altamente vulnerable a los efectos de la variabilidad del clima y del cambio climático, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad del desarrollo y hace necesario la elaboración de una estrategia coordinada para la adaptación a los impactos que tendrán estos

fenómenos sobre la población, el medio ambiente y la economía del país. (Minambiente, s/f b)

Además, se destacan los reportes bienales de actualización de Colombia ante la CMNUCC, que presentan importantes cifras sobre el inventario nacional de emisiones de GEI, acciones de mitigación, mecanismos de monitoreo y reporte, entre otros datos, que resultan un insumo importante para la planificación de las acciones a desarrollar en el territorio colombiano (Ideam y PNUD, 2018).

Las acciones emprendidas por el Estado colombiano para lograr una mayor conciencia sobre el problema del cambio climático empezaron a materializarse en importantes estrategias como fue, en primer lugar, la Estrategia Nacional de Educación, formación y sensibilización de públicos sobre cambio climático, que fue adelantada por el Ideam, y en la cual se presentó el proceso de trabajo para su construcción. En ella fue relevante la participación de las comunidades para identificar la problemática latente y la creación de una conciencia pública sobre el cambio climático, a través de herramientas educativas y de comunicación (Ideam, 2010).

En esa línea, el gobierno colombiano a través del Ministerio del Ambiente y la Red Ambiental de Universidades Sostenibles (RAUS) ha impulsado una nueva línea de investigación sobre agricultura y cambio climático. En esa perspectiva, la Fundación Universitaria Unimonserate, mediante el proyecto “Medidas de adaptación al cambio climático con énfasis agroecológico para el sector hortícola, localizado en la vereda San José, sector Parcelas en el municipio de Mosquera” dio inicio a los planes de adaptación y gestión al cambio climático. Se busca de esta forma que la academia y otros sectores sociales fortalezcan medidas de adaptación al cambio climático y contribuyan a mejorar el conocimiento y la conciencia colectiva en los habitantes (Minambiente, s/f c).

En 2011, mediante el documento 3.700 del Conpes, el Departamento Nacional de Planeación propuso la Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en materia de cambio climático en Colombia, haciendo un llamado a entender el cambio climático como un factor que presenta gran incidencia en el desarrollo económico y social del país. El objetivo general de la estrategia se propuso lo siguiente:

Facilitar y fomentar la formulación e implementación de las políticas, planes, programas e incentivos, proyectos y metodologías en materia de cambio climático, logrando la inclusión de variables climáticas como determinantes para el diseño y planificación de los proyectos de desarrollo, mediante la configuración de un esquema de articulación intersectorial. Este esquema deberá permear el actual modelo de desarrollo social y económico de manera transversal a todos los niveles y en todas las instituciones. Adicionalmente, deberá permear los más altos niveles de toma de decisiones en cada uno de los sectores y comunidades. (Conpes, 2011: 35)

Esta estrategia avanza en la conformación del Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC) y las funciones de cada organismo; además, establece los lineamientos para el diseño del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), la Estrategia Colombiana de Desarrollo bajo en carbono (ECDBC), la estrategia de protección financiera ante desastres, y los lineamientos, plan de acción y recomendaciones para la implementación de la estrategia.

Como resultado de este ejercicio, en 2012, el Departamento Nacional de Planeación presentó el mencionado PNACC, que tiene como objetivo “reducir el riesgo y los impactos socioeconómicos y ecosistémicos asociados a la variabilidad y al cambio climático en Colombia” (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2012: 11). Por otra parte, resalta la necesidad de “incidir en los procesos de planificación ambiental, territorial y sectorial de tal manera que se tomen decisiones de manera informada, teniendo en cuenta los determinantes y proyecciones climáticos, reduciendo así efectivamente la vulnerabilidad tanto en poblaciones, ecosistemas y sectores productivos y aumentando la capacidad social, económica y ecosistémica para responder ante eventos y desastres climáticos” (ídem: 19).

En este plan se resalta la importancia del trabajo de los nodos regionales de cambio climático, como una propuesta del Ministerio del Medio Ambiente que contará con la participación de las autoridades locales encargadas de velar por la protección del ambiente, como es el caso de las corporaciones autónomas regionales, gobernaciones y alcaldías, entre otras (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2012: 23).

Además, el Plan presenta de manera amplia las razones para promover la adaptación en Colombia, entre las cuales destaca la afectación económica y a la población por causa del cambio climático, exponiendo que la mayoría de los desastres en el país se deben a las variaciones del clima, como fenómenos hidrometeorológicos, y explicando que eventos como el Niño o la Niña son causantes de diversas emergencias, como inundaciones, deslizamientos, vendavales, entre otros (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2012: 31). Finalmente, se destaca la presentación de los lineamientos para una adaptación unificada en Colombia, que propone nuevos sistemas de gestión ambiental, del riesgo y del cambio climático. Se puede decir que este instrumento, si bien no constituye una política pública como tal, sí es una herramienta que permitió diseñar o dar los lineamientos que se aplicarían en los años subsecuentes.

#### **4.1. Política Nacional de Cambio Climático**

En el marco del Acuerdo de París, desde 2014 Colombia impulsó la Política Nacional de Cambio Climático. Sus cinco líneas estratégicas se basan en la Nueva Economía del Clima, ejercicio del que hizo parte Colombia con seis países más.

Los fundamentos se sintetizan así:

- Las ciudades son motores de crecimiento económico, generan alrededor del 80% de la producción económica mundial, cerca del 70% del uso mundial de energía y de las emisiones de GEI relacionadas con la energía.
- En materia de desarrollo rural, la productividad en el uso de la tierra determinará si el mundo es capaz de alimentar a una población.
- Los sistemas de energía alimentan el crecimiento en todo el mundo.
- La infraestructura respalda el crecimiento económico moderno.
- Para el caso de los ecosistemas, es clave atender los cambios en el uso del suelo, así como gestionar ecosistemas estratégicos, como los páramos, y reducir la deforestación y la degradación (Minambiente, s/f d).

Se esperaba que esta fuera la hoja de ruta de la acción estatal colombiana, que sume esfuerzos con los sectores privados y con la academia en aras de cumplir los compromisos internacionales y salvaguardar el planeta y la vida (Minambiente, s/f d).

En 2017, el gobierno de Colombia, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, expide la Política Nacional de Cambio Climático, la cual tiene como objetivo general:

Incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar las oportunidades que el cambio climático genera. La aspiración para el largo plazo, y a la que contribuye este objetivo general, es lograr que el país sea carbono-neutral. (Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017)

Los lineamientos de la política se centran en varios enfoques, a saber:

- Integralidad de la visión de cambio climático y enfoque territorial.
- Enfoque de desarrollo y senda de desarrollo.
- Cobeneficios entre los objetivos del desarrollo y de la gestión de cambio climático.
- Prioridades y sinergias entre mitigación de GEI y adaptación.
- Viabilidad de las medidas y costo-efectividad.
- Enfoque sectorial.
- Enfoque ecosistémico.
- Planificación de la gestión del cambio climático.
- Efectividad de la gestión, coordinación e información.
- Información y capacidad de análisis para la toma de decisiones.
- Participación.
- Temporalidad de largo plazo de la política.

- Flexibilidad.
- Complementariedad de la gestión del riesgo de desastre.

Por otra parte, la política destaca lineamientos estratégicos de los cuales debemos destacar las estrategias territoriales, que se fortalecerán a través de los procesos de ordenamiento de los territorios, sobre todo si se tiene en cuenta la diversidad geográfica colombiana, así como los factores socioeconómicos que caracterizan cada región. El desarrollo urbano y rural cobra gran importancia; en este sentido, se afirma lo siguiente:

La política tiene como premisa la construcción de territorios resilientes, donde las decisiones sobre el uso y la ocupación consideren la capacidad de carga en el mediano y largo plazo y permitan plantear escenarios para futuros asentamientos, que garanticen la seguridad alimentaria, la adaptación al cambio climático y medios de vida sostenibles para toda la población. (Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017: 92)

El papel de las regiones será determinante para lograr una adecuada adaptación al cambio climático, en especial aquellas que cuentan con grandes reservas forestales e hídricas, tal como la región amazónica y pacífica, en la cual se encuentra ubicado el departamento de Nariño. Debe tenerse en cuenta que en Colombia al menos el 84,7% del territorio está conformado por municipios rurales, por lo cual tiene una economía agrícola y ganadera predominante, que corresponde al mayor porcentaje de emisiones de GEI del país (Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017: 95). Otras líneas estratégicas se centran en el desarrollo minero-energético y de infraestructura estratégica, el manejo de la conservación de ecosistemas, todos ellos bajos en carbono y resilientes al clima (ídem: 115). Además, se diseñaron herramientas instrumentales que permitirán el logro de los objetivos planteados, entre los cuales se encuentran el fortalecimiento de los procesos de planificación de la gestión del cambio climático, la información, ciencia, tecnología e innovación, la educación y sensibilización del público y el financiamiento de la política. Estas estrategias cuentan con la participación activa de las comunidades, lo cual daría cuenta de un diseño de la política de abajo hacia arriba, que puede llevar a una implementación exitosa.

A través de la creación de la Comisión Intersectorial de Cambio climático en el nivel nacional, los nodos regionales de cambio climático, las entidades del nivel territorial y las autoridades ambientales, se está implementando el plan de acción previsto para las líneas estratégicas anteriormente sintetizadas.

## 5. El cambio climático en el acuerdo de paz

En junio de 2017 en la capital del Chocó el ministro de Ambiente Luis Gilberto Murillo, frente al proceso de dejación de armas por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), dijo:

Gracias a hechos tan significativos como el de hoy, es posible consolidar estrategias en la construcción de paz a través de la participación activa de nuestras comunidades y el uso sostenible de nuestros recursos. Tenemos la oportunidad única de promover medios de vida sostenibles y territorios abiertos a nuevos procesos de desarrollo en los que la naturaleza proporcione las bases para una paz estable y duradera. (Minambiente, s/f e)

En efecto, como producto directo del acuerdo de paz de La Habana se expidió el decreto 870 de 2017 que establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación; se puso en marcha el programa Ambientes para la Paz, tendiente a favorecer la reincorporación de miembros de las FARC; la creación del BanCO2, para incentivar la protección del medioambiente, Bosques de Paz a favor de los colectivos organizado y con educación ambiental y prácticas productivas sostenible y la creación del Fondo Colombia Sostenible que se financiará con recursos del impuesto al carbono. El Instituto Humboldt dio cuenta de la ubicación de 109 especies entre plantas y animales en zonas donde el conflicto armado no había permitido la investigación. Tanto el punto 1 del acuerdo de paz, relacionado con la estabilización de la frontera agrícola, como el punto 4 de erradicación de cultivos ilícitos refuerzan estos propósitos.

“La consolidación de la paz pone las metas ambientales del país en una nueva dimensión, tenemos nuevas oportunidades en materia de protección de nuestro patrimonio natural y debemos avanzar hacia el desarrollo sostenible. El sector ambiental puede ser el camino a la reincorporación”, afirmó Murillo Urrutia. (Minambiente, s/f e)

En 2017, se expidió la ley 1.844 por medio de la cual se aprobó el Acuerdo de París, con el objetivo de responder al cambio climático desde el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. De igual manera, se reiteró que la aplicación del Acuerdo debe tener en cuenta la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales (Congreso de Colombia, 2017).

La sentencia C-021 de 2018, de manera general, recalcó el deber de tomar todas las medidas necesarias y adecuadas, bien sea a través de la vía legislativa como por medio de políticas públicas, que estén encaminadas a preservar las riquezas naturales y el entorno ecológico. Dentro de este marco, resaltó que el Acuerdo de

París establece un plan de acción mundial para poner un límite al calentamiento global, a través de la reducción de las emisiones de GEI, estableciendo el objetivo global de mantener el aumento en la temperatura promedio en no más de 2 °C sobre los niveles preindustriales (Corte Constitucional, 2018).

En relación con los objetivos y principios del Acuerdo de París, la Corte señaló que estos son consistentes con el respeto a la autodeterminación de los pueblos, que es fundamento de las relaciones exteriores del Estado colombiano, tal como lo consagra el artículo 9º de la Constitución. A su vez, determinó que estos responden a los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales, consagrados en los artículos 79 y 80 constitucionales, y son consonantes con la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, que son las bases de las relaciones internacionales del país, en atención a lo establecido en el artículo 226 Superior (Corte Constitucional, 2018).

Por medio de la ley 1931 de 2018, se establecen directrices para la gestión del cambio climático. El artículo 1º hace referencia a dichas directrices en las acciones de adaptación y mitigación de GEI, con la finalidad de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas y promover el cambio hacia economías competitivas y sustentables (Congreso de Colombia, 2018).

En el artículo 2º se consagraron los principios que deben orientar esta gestión, mencionando entre ellos la autogestión, la coordinación, la corresponsabilidad, el costo-beneficio, el costo-efectividad, la gradualidad, la prevención, la subsidiaridad y la responsabilidad (Congreso de Colombia, 2018).

El artículo 3º se ocupa de clarificar el significado y sentido de conceptos básicos para la efectividad de la gestión del cambio climático (Congreso de Colombia, 2018). Entre ellos figuran:

- 1) Antropogénico: resultante de la actividad de los seres humanos.
- 2) Adaptación al cambio climático: ajuste a los efectos presentes y esperados.
- 3) Bosque natural: tierra ocupada principalmente por árboles, arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas.
- 4) Cambio climático: variación del clima por causas internas o externas como las concentraciones de GEI o el uso del suelo.
- 5) Cobeneficios: efectos positivos que una política podría tener en otro propósito.
- 6) Desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima: desarrollo que genera un mínimo de GEI y gestiona adecuadamente los riesgos asociados al clima.
- 7) Efecto invernadero: es el fenómeno natural por el cual la Tierra retiene parte de la energía solar, permitiendo mantener una temperatura que posibilita el desarrollo natural de los seres vivos que la habitan.
- 8) GEI: gases de la atmósfera, de origen natural o antropogénico, que absorben y emiten la energía solar reflejada por la superficie de la Tierra, la atmósfera y las nubes. Los principales gases de efecto invernadero

- son el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), el metano (CH<sub>4</sub>) los hidrofluorocarbonos (HFC), los perfluorocarbonos (PFC) y el hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>).
- 9) Gestión del cambio climático: acciones de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático.
  - 10) Instrumentos económicos: mecanismos para modificar el comportamiento y asumir los beneficios y costos relacionados con la mitigación de GEI.
  - 11) Mitigación de GEI: es la gestión que busca reducir los niveles de emisiones de estos gases.
  - 12) Medios de implementación: herramientas para poner en marcha las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.
  - 13) Planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales: instrumentos para la incorporación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector.
  - 14) Planes integrales de gestión del cambio climático territoriales: son instrumentos que identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas para la mitigación de emisiones de GEI en los territorios.
  - 15) Resiliencia o capacidad de adaptación: reorganización frente a tendencias conservando la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación.
  - 16) Riesgo asociado al cambio climático: consecuencias previsibles de la interacción entre vulnerabilidad, exposición y amenaza.
  - 17) Reducción del riesgo de desastres: intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo.
  - 18) Variabilidad climática: variaciones en el estado medio y otros datos estadísticos del clima.
  - 19) Vulnerabilidad: fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional para enfrentar factores adversos en caso de que un evento físico (Congreso de Colombia, 2018).

Con estas orientaciones el actual gobierno aspira a cumplir con sus compromisos internacionales en aras del desarrollo sostenible.

## **6. El rol de la jurisprudencia colombiana**

La jurisprudencia nacional se desarrolló conforme a los mandatos de la Constitución Política de 1991 como carta fundante del Estado social de derecho en el territorio colombiano, que en su artículo 79 señala: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano [...] Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica



y fomentar la educación para el logro de estos fines”. Como puede establecerse con el texto transcrito, el Estado se comprometió a proteger el medio ambiente, dado que de él depende el ejercicio de los demás derechos fundamentales de la persona, pues “se observa que la Carta Fundamental de 1991, también establece como servicio público a cargo del Estado, y como específico deber suyo, la atención al saneamiento ambiental, que debe obedecer a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.<sup>1</sup>

Bajo esta connotación se indicó que el medio ambiente sano tiene una triple dimensión, a saber, (i) un principio como aspecto nodal de todas las actuaciones que realice el Estado, con el fin de proteger las riquezas naturales del territorio; (ii) un derecho constitucional, tanto individual como colectivo, que es posible exigir por vías jurisdiccionales, y (iii) una obligación de las autoridades estatales, la sociedad y los particulares, quienes son los llamados a protegerla.<sup>2</sup> Por lo anterior, se deben tomar todas las medidas necesarias y adecuadas, sean legislativas y/o por medio de políticas públicas para preservar el entorno ecológico, dado que “[c]omo eje transversal de la Constitución, el ambiente compromete al Estado a la creación de una institucionalidad adecuada para su protección y al desarrollo de normas legales y políticas públicas que respondan a la aspiración de preservar la riqueza nacional. En este ámbito, la Corte se pronunció recientemente acerca de la prohibición de la minería en páramos, por su invaluable importancia para la preservación de los ciclos del agua, la mitigación del cambio climático y la absorción de carbono, al tiempo que ordenó la delimitación de los páramos”.<sup>3</sup>

El anterior marco llevó a varios constitucionalistas a considerar la Carta Política de 1991 como un texto ecologista. Por lo mismo, resulta relevante analizar algunas sentencias expedidas por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia que han abordado la temática del cambio climático, y que se consideran hitos frente a la actuación de las autoridades judiciales a nivel nacional para enfrentar este fenómeno que reclama pronunciamientos y acciones por parte de todos los estamentos oficiales y particulares.

En primer lugar, debe citarse la sentencia C-860 de 2001 emanada de la Corte Constitucional, que a partir del control automático de exequibilidad de la ratificación de instrumentos evaluó si el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático realizó un recuento fáctico de las graves consecuencias que tiene para el planeta la emisión de GEI y el cambio climático, por lo que insistió en la necesidad de que la comunidad internacional realice acciones concretas para preservar el medio ambiente, pues se requiere contar con un mínimo nivel de cooperación y responsabilidad compartida para proteger los intereses comunes entre todos los Estados en el mundo de sobrevivir, tanto para

1. Corte Constitucional, sentencia T-528 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.

2. Corte Constitucional, sentencia C-449 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

3. Corte Constitucional, sentencia C-389 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

los seres humanos como para las demás especies que habitan el planeta, consideraciones que llevaron a declarar su constitucionalidad, no sin antes advertir que corresponde al Estado colombiano cumplir las obligaciones internacionales en la materia “desarrollando así, en forma simultánea, los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 79 y 80 de la Carta Política, que imponen al Estado la obligación de proteger el medio ambiente y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para así garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, y prevenir su deterioro”.<sup>4</sup>

Posteriormente, la misma Corporación expidió la sentencia T-622 de 2016, que se constituirá en uno de los más importantes pronunciamientos para la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la manera de afrontar razonablemente el cambio climático, en cuanto abordó la posibilidad de considerar al río Atrato, ubicado al occidente del país, sujeto activo de derechos y obligaciones.

Para tal efecto, en lo pertinente, abordó la relevancia constitucional de la protección de ríos, bosques, fuentes y alimento, el medio ambiente y la biodiversidad, reiterando con ello la inveterada posición del Tribunal en lo atinente al enfoque ecocéntrico del Estado social de derecho, que parte de la premisa de que la Tierra no pertenece al ser humano, sino que por el contrario este último pertenece a la Tierra, como todas las especies del planeta, lo que se dirige a la protección efectiva de la biodiversidad y la bioculturalidad.

En este contexto, reconoce que muchas de las comunidades más afectadas por la emisión de GEI y el cambio climático son las indígenas, étnicas o campesinas, que trabajan y subsisten de los recursos que ofrece el entorno, brindando al resto de la población la materia prima para garantizar los derechos fundamentales básicos, entre ellos el derecho a la alimentación. Por ello determina, previo a reconocer al río Atrato, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración, a cargo del Estado, lo siguiente:

La importancia de la diversidad biológica y cultural de la nación para las próximas generaciones y la supervivencia del planeta plantea a los Estados la necesidad de adoptar políticas públicas integrales sobre conservación, preservación y compensación que tomen en cuenta la interdependencia entre la diversidad biológica y cultural. Así las cosas, la diversidad biocultural representa el enfoque más integral y comprensivo de la diversidad étnica y cultural de cara a su protección efectiva.<sup>5</sup>

Por su parte la Corte Suprema de Justicia, en su Sala de Casación Civil, profirió en la sentencia STC4360-2018 una de las decisiones más trascendentales frente a la deforestación de la Amazonía colombiana, zona de amplio interés para afrontar el cambio climático, dentro de un asunto en el que veinticinco accionantes, entre

4. Corte Constitucional, sentencia C-860 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

5. Corte Constitucional, sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

menores de edad y jóvenes adultos, reclamaron acciones efectivas a las autoridades en la protección de este territorio planteando como fundamento que, en atención a su esperanza de vida para el período de 2041 a 2070, se prevé un aumento de temperatura promedio de 1,6 y 2,14 °C, por lo que estiman que las generaciones actuales van a dejar sin recursos naturales a las venideras.

Para lo anterior, la Corte procedió a hacer un recuento de los diferentes estudios a nivel nacional sobre el cambio climático, en los que encontró el grave deterioro del medio ambiente como el incumplimiento generalizado de las obligaciones internacionales que adquirió Colombia para la protección de la Amazonía, pues solo para 2016 el país perdió 178.597 hectáreas de bosque, aumentando en 44% la cifra del año inmediatamente anterior, de los cuales 70.074 corresponden a la selva amazónica.

En igual sentido, reiteró que la emisión de GEI provocados por la deforestación acarrearía consecuencias ambientales como el incremento en las precipitaciones en varias zonas del país, que causa deslizamientos e inundaciones, y aumentando la propagación de agentes contaminantes en el agua, mientras en otros sectores produciría sequías con la disminución del recurso hídrico, por lo que “es evidente la intensificación desmedida de ese problema, mostrando la ineficacia de las medidas gubernamentales adoptadas para hacer frente al mismo y, desde esa perspectiva, la concesión del resguardo por palmario quebranto de garantías iusfundamentales tales como el agua, el aire, la vida digna y la salud, entre otras, en conexidad con el medio ambiente”,<sup>6</sup> por lo que emitió una serie de órdenes a las autoridades nacionales, departamentales municipales, corporaciones autónomas regionales, entre otros, a tomar medidas efectivas que contrarresten los problemas medioambientales en la Amazonía colombiana.

Finalmente, la sentencia C-048 de 2018 de la Corte Constitucional, que en ejercicio del control automático de revisión evaluó si el Acuerdo de París, como su ley aprobatoria, se ajustaba a los parámetros superiores, luego del posterior a un análisis de cada artículo del mentado pacto internacional procedió a abordar el caso colombiano.

Reiteró el valor intrínseco de la naturaleza y la necesidad apremiante de incentivar una defensa y protección efectiva del medio ambiente, pues es solo mediante la adopción de medidas para afrontar el cambio climático que será posible garantizar un desarrollo sostenible, en los términos del artículo 80 constitucional, pues una explotación desmedida de los recursos naturales y criterios cortoplacistas en las políticas públicas impedirán alcanzar las metas ecológicas que permitan el acceso efectivo a los medios de producción a las generaciones futuras. En tal sentido, enfatiza que “las disposiciones de la Constitución de 1991 que reconocen la importancia del derecho al ambiente sano deben ser interpretadas

6. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia STC4360-2018. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

igualmente con las realidades que se presentan del cambio climático, con miras a realizar las adaptaciones necesarias y asegurar un entorno ambiental sostenible, tal como lo hace el Acuerdo de París”.<sup>7</sup>

Concluye que el instrumento estudiado se constituye en una herramienta que impulsa la transformación hacia el desarrollo sostenible de las naciones de todo el planeta, comprometiéndolas a adelantar políticas económicas, sociales y ambientales para el cumplimiento de objetivos de contar con un medio ambiente sano, desarrollando los mandatos constitucionales de conveniencia nacional, reciprocidad, equidad y soberanía nacional.

Con este breve recuento de los fallos más trascendentes reiteramos la posición según la cual el ordenamiento jurídico colombiano está comprometido con la mitigación del cambio climático, correspondiendo al Poder Ejecutivo la realización efectiva de dichos postulados.

## **7. Avances en Nariño**

El departamento de Nariño, por sus especiales condiciones de ubicación geográfica entre el mar pacífico, la Amazonía y la frontera ecuatoriana, ha sido escenario de diversas batallas por el control de su territorio, conflicto agudizado a partir de la década de 1980 por parte de los grupos al margen de la ley, narcotraficantes, guerrilla, paramilitares y delincuencia común. Su territorio de vocación agrícola ha sido alterado por la creciente extensión de cultivos ilícitos y minería ilegal, que aumentan las condiciones de pobreza y marginalidad de la región.

Dichas circunstancias explican las razones por las cuales, si bien no se cuenta con una política pública específica sobre cambio climático, el ente territorial ha venido adelantando importantes acciones, asociadas al cumplimiento de los lineamientos que la Política Nacional ha establecido para las regiones.

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible de la gobernación del departamento de Nariño, la primera acción concreta fue la creación de esta dependencia, mediante el decreto 151 del 14 de abril de 2016, otorgándole la competencia para coordinar y gestionar los planes y programas que en materia ambiental desarrolle el departamento.

La segunda acción consistió en el diseño del Plan Integral de Gestión de Cambio climático territorial de Nariño “Nariño actúa por el clima”, así como la implementación de proyectos piloto de mitigación del cambio climático.

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Medio ambiente y Desarrollo Sostenible:

7. Corte Constitucional, sentencia C-048 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Este plan es una herramienta de planificación racional, eficiente y coherente con las condiciones del territorio, que establece lineamientos y esquemas de trabajo para vincular la gestión del cambio climático como orientadora del desarrollo, del ordenamiento territorial, de la acción de las comunidades y del sector privado. Con ello, se espera que el departamento cuente con un instrumento de largo plazo, concertado con las comunidades y las autoridades locales, para mejorar su capacidad de acción en la mitigación de GEI y la adaptación frente a los efectos del cambio climático. (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible-Gobernación de Nariño, 2019)

El propósito del Plan será consolidarse como un “instrumento de acción para promover y valorizar el capital social de los nariñenses, el desarrollo del territorio y sus habitantes en perspectiva de cambio climático” (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible-Gobernación de Nariño, 2019: 1). Resalta el componente de participación ciudadana y fortalecimiento de capacidades y gobernanza territorial, factores que permitirán una mayor aceptación por parte de las comunidades en el proceso de implementación.

La Mesa Departamental de Cambio Climático, que es conformada por Gobernación de Nariño, Universidad de Nariño, Universidad Cooperativa de Colombia, Universidad Mariana, Ideam, Corponariño, Corpoica, Empopasto, ONG locales (Obremos Pasto, Fundación Felca Ñambi), ICA, Parques Nacionales, Alcaldía de Pasto, PNUD, PMA, entre otras entidades, permite la participación de diferentes sectores municipales, departamentales y de la cooperación internacional, que se encuentran en capacidad de articular acciones concretas a nivel del departamento, para lograr el cumplimiento del Plan y atender los lineamientos de la política nacional y compromisos internacionales.

Otra acción que se destaca es la inclusión de las poblaciones jóvenes. De acuerdo con la Secretaría:

Se han fortalecido e involucrado en el proceso a niños y jóvenes con la realización de dos Academias Siembra por el Planeta (*Plant for the Planet*) formando 65 embajadores de la justicia climática, la Cumbre Internacional de Jóvenes Nariño por el Clima, la Marcha por la defensa del agua y las semillas en Arboleda, la conferencia Gobiernos locales y acción climática, entre otros. (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible-Gobernación de Nariño, 2019: 4)

Vale la pena destacar las acciones que este ente territorial ha desarrollado en Nariño, siendo un departamento pionero en liderar los procesos de defensa de los recursos naturales, más aún si tenemos en cuenta que la región adolece de graves problemáticas como el alto número de hectáreas dedicadas a los cultivos de uso ilícito. Esto ha generado una lucha por parte de la administración departamental por evitar la aspersión con glifosato, como un mecanismo para la erradicación

de este tipo de cultivos, dados los altos riesgos que trae para la salud humana y sobre todo para el medio ambiente (Gobernación de Nariño, 2019).

En otra iniciativa pionera en Colombia, el departamento de Nariño, mediante el decreto 348 del 15 de julio de 2019, hizo el reconocimiento de los derechos de la naturaleza “que permitirá la protección, la conservación y la restauración de los ecosistemas estratégicos (páramos, manglares, bosques secos, entre otros)” (Asociación Ambiente y Sociedad, 2019).

Estas acciones han representado que la región sea líder en la lucha por la protección del medio ambiente y el trabajo para la mitigación y adaptación al cambio climático. Si bien queda mucho camino por recorrer, se han dado grandes avances en esta materia, siendo un compromiso de las futuras administraciones dar continuidad a estos procesos.

## 8. Referencias

- Asociación Ambiente y Sociedad (2019), “Nariño, primer departamento de Colombia en reconocer derechos de la naturaleza”, 19 de julio (disponible en <https://www.ambienteysociedad.org.co/narino-primer-departamento-en-colombia-en-reconocer-derechos-de-la-naturaleza/>).
- BBC Mundo (2010), “Cambio Climático: la cumbre de Cancún concluye con acuerdo”, 11 de diciembre (disponible en [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101211\\_cumbre\\_cancun\\_llega\\_acuerdo\\_aw](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101211_cumbre_cancun_llega_acuerdo_aw)).
- (2015), “COP 21: aprueban histórico acuerdo contra el cambio climático en la cumbre de París”, 12 de diciembre (disponible en [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151211\\_cumbre\\_clima\\_paris\\_cop21\\_acuerdo\\_az](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151211_cumbre_clima_paris_cop21_acuerdo_az)).
- Congreso de Colombia (1994), ley 164, por medio de la cual se aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Nueva York, 9 de mayo de 1992, Bogotá, 27 de octubre.
- (2000), ley 629, por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho en Kioto el 11 de diciembre de 1997, Bogotá, 27 de diciembre.
- (2017), ley 1.844, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 en París, Bogotá, 14 de julio.
- (2018), ley 1931, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático, Bogotá, 27 de julio.
- Conpes (2011), documento Conpes 3700: Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en materia de cambio climático en Colombia, 14 de julio (disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3700.pdf>).

- Corte Constitucional (1993), sentencia C-254. Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell, Bogotá, 30 de junio.
- (1995), sentencia C-073 de 1995. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, Bogotá, 23 de febrero.
  - (2001), sentencia C-860 de 2001. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett, Bogotá, 15 de agosto.
  - (2018), sentencia C-021 de 2018. Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger, Bogotá, 4 de abril.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2012), Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, Bogotá.
- Ecointeligencia (2011), “Conclusiones sobre la Cumbre del Clima de Durban (COP 17)”, 15 de diciembre (<https://www.ecointeligencia.com/2011/12/conclusiones-cumbre-del-clima-durban-cop17/>).
- (2012), “Conclusiones sobre la Cumbre del Clima de Doha (COP 18) de diciembre” (disponible en <https://www.ecointeligencia.com/2012/12/conclusiones-doha-cop18/>).
  - (2013), “Conclusiones sobre la Cumbre del Clima de Varsovia (COP19)”, 27 de noviembre (disponible en <https://www.ecointeligencia.com/2013/11/conclusiones-varsovia-cop19/>).
- Ecologistas en Acción (2009), “Resumen de la Cumbre de Copenhague”, 24 de diciembre (disponible en <https://www.ecologistasenaccion.org/16220/resumen-de-la-cumbre-de-copenhague/>).
- El País* (2014a), “Los países se unen por primera vez en la lucha contra el cambio climático”, 14 de diciembre (disponible en [https://elpais.com/internacional/2014/12/14/actualidad/1418595958\\_974258.html](https://elpais.com/internacional/2014/12/14/actualidad/1418595958_974258.html)).
- (2014b), “Las mujeres son más vulnerables al cambio climático”, 14 de diciembre (disponible en [https://elpais.com/internacional/2014/12/14/actualidad/1418520206\\_463822.html](https://elpais.com/internacional/2014/12/14/actualidad/1418520206_463822.html)).
- Gobernación de Nariño (2019), “No al glifosato en Nariño y el país: energético llamado del gobernador Camilo Romero ante la Corte Constitucional”, 8 de marzo (disponible en <https://xn--nario-rta.gov.co/inicio/index.php/sala-de-prensa/noticias/2007-no-al-glifosato-en-narino-y-el-pais-energico-llamado-del-gobernador-camilo-romero-ante-corte-constitucional>).
- Iberdrola (2019), “Un objetivo común: acelerar el cumplimiento del Acuerdo de París”, (disponible en <https://www.iberdrola.com/medio-ambiente/cumbre-cambio-climatico-2019>).
- Ideam (2010), Estrategia Nacional de Educación, Formación y Sensibilización de públicos sobre cambio climático, Bogotá.
- y PNUD (2018), “Segundo reporte bienal de actualización de Colombia ante la CMNUCC”, Bogotá (disponible en [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiolibio/bvirtual/023848/PNUD-IDEAM\\_2rba.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiolibio/bvirtual/023848/PNUD-IDEAM_2rba.pdf)).
- MAVDT y DPA (2003), documento CONPES 3242: “Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático”,



25 de agosto (disponible en [http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2003/Conpes\\_3242\\_2003.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2003/Conpes_3242_2003.pdf)).

Minambiente (s/f a), “7. COPS año a año: Conferencia de la Partes para el Cambio Climático” (disponible en <https://www.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidas-para-el-cambio-climatico-cmnucc/conferencia-de-las-partes-cops>).

-(s/f b) “Historia de Colombia frente al cambio climático (disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidas-para-el-cambio-climatico-cmnucc/historia-de-colombia-frente-al-cambio-climatico>).

– (s/f c), “Minambiente lidera mesa de educación e investigación en cambio climático” (disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/temas-cambio-climatico/4140-minambiente-lidera-mesa-de-educacion-e-investigacion-en-cambio-climatico>).

– (s/f d), Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) (disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/politica-nacional-de-cambio-climatico#politica-nacional-de-cambio-climatico-pncc>).

– (s/f e), “Es un momento de luz, lo imposible se ha hecho posible” (disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/colombia-se-suma-a-los-esfuerzos-mundiales-para-la-adopcion-del-libro-de-reglas-del-acuerdo-de-paris-en-la-cop24/que-es-cambio-climatico>).

Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017), Política Nacional de Cambio Climática, Bogotá (disponible en [http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Politica\\_Nacional\\_de\\_Cambio\\_Climatico\\_PNCC/PNCC\\_Politicas\\_Publicas\\_LIBRO\\_Final\\_Web\\_01.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Politica_Nacional_de_Cambio_Climatico_PNCC/PNCC_Politicas_Publicas_LIBRO_Final_Web_01.pdf)).

ONU (s/f), “Cambio climático” (disponible en <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>).

– (1992), Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), Nueva York (disponible en [https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf)).

– (1995), “Informe de la conferencia de las partes sobre su primer periodo de sesiones”, Berlín (disponible en <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/spanish/cop1/g9561658.pdf>).

– (1996), “Informe de la conferencia de las partes sobre su segundo período de sesiones”, Ginebra (disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop2/l10s.pdf>).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2016), “Protocolo de Kioto sobre cambio climático”, Ciudad de México, 11 de diciembre (disponible en <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/protocolo-de-kioto-sobre-cambio-climatico?idiom=es>).

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible-Gobernación de Nariño (2019), “Informe acciones sobre cambio climático”.

SGK Planet (2019), “Breve historia de las COP”, abril (disponible en <https://sge-rendask.com/es/breve-historia-de-las-cop-conferencias-sobre-el-cambio-climatico/>).