

ESPACIO CÍVICO PARA LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS CLIMÁTICAS EN COLOMBIA



Impresión

© 2020 Independent Institute for Environmental Issues, Berlin

Editorial:

Unabhängiges Institut für Umweltfragen - UfU e.V.

Independent Institute for Environmental Issues

Contacto:

Greifswalder Str. 4 10405 Berlín, Alemania

Teléfono.: +49 (030) 428 49 93-0

Correo electrónico: mail@ufu.de

Página Web: www.ufu.de

Equipo de investigación de Alemania

Instituto Independiente de Asuntos ambientales (UfU e.V.): Larissa Donges, Fabian Stolpe,
Franziska Sperfeld, Sarah Kovac

Equipo de investigación de Colombia

Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario Bogotá: Lina Muñoz Avila, Mariana Rojas
Laserna, Paulo Andrés Pérez Álvarez, Sebastián Senior Serrano, María Alejandra Lozano Amaya,
Anamaría Sánchez Quintero

Diseño:

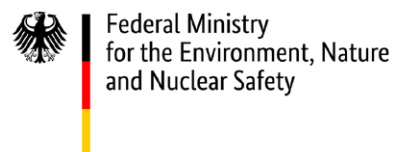
Nicole Jaecke, www.fija.de

Este proyecto forma parte de la Iniciativa Internacional para la Protección del Clima. El
Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear
promueve la iniciativa con base en una resolución del Parlamento Federal Alemán.

Duración del proyecto: 2018 - 2021

www.international-climate-initiative.com

Con el apoyo de:



Basado en una decisión del Bundestag alemán.

Citación:

Instituto Independiente de Asuntos ambientales (UfU e.V.) & Facultad de Jurisprudencia,
Universidad del Rosario Bogotá 2020: Espacio cívico para la participación en las políticas
climáticas en Colombia. Berlín.

Tabla de Contenido

Impresión 2

Abreviaciones 4

Figuras 6

Tablas 7

1 Introducción 8

1.1 Antecedentes y aspectos generales 8

1.2 Marco del estudio 10

2 COLOMBIA 15

2.1 Política climática nacional 15

2.2 Sociedad civil comprometida con el clima en Colombia 17

2.3 Marco jurídico de la participación 19

2.4 Estructuras e instituciones que permiten la participación
en la política climática 28

2.5 Prácticas y ejemplos de participación relacionada con el clima 33

2.6 Obstáculos a la participación 36

2.7 Evaluación ambiental y oportunidades de participación 42

2.8 Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil 49

Conclusiones 55

Bibliografía 58

Apéndice 60

Abreviaciones

ACOLGEN: Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica

ANDESCO: Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones

ANDI: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia

BMU: El Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit)

CAMACOL: Cámara Colombiana de la Construcción

CAR: Corporación Autónoma Regional

CCCS: Consejo Colombiano de Construcción Sostenible

CDM: Mecanismo de Desarrollo Limpio (Clean Development Mechanism)

CICC: Comisión Intersectorial de Cambio Climático

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos

CLPI: Consentimiento Previo, Libre e informado

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CNA: Consejo Nacional Ambiental

CNCC: Consejo Nacional de Cambio Climático

CNUMAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

COP: Conferencia de las partes (Conference of the Parties)

CPI: Índice de Percepción de la Corrupción (Corruption Perception Index)

DNP: Departamento Nacional de Planeación

ECDBC: Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono

EDI: Índice de democracia ambiental (Environmental Democracy Index)

EICDGB: Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques

ELN: Ejército de Liberación Nacional, grupo armado revolucionario de izquierda en Colombia

ENREDD+: Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques

ESAL: Entidad sin ánimo de lucro

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, movimiento guerrillero en Colombia

GEI: Gases efecto invernadero

HIHK: Instituto de Heidelberg para la Investigación de Conflictos Internacionales (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung)

IDEAM: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

IKI: Iniciativa Internacional para la Protección del Clima (Internationale Klimaschutzinitiative)

INDC: Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (Intended Nationally Determined Contribution)

KLN: Klimaforum Latinoamerica Network

MADS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MPC: Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas

MSMEA: Mesa Social Minero-Energética y Ambiental por la Paz

NASA: Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (National Aeronautics and Space Administration)

NDC: Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (Nationally Determined Contribution)

NFI: Inventario Forestal Ambiental (National Forestry Inventory)

NOAA: Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (National Oceanic and Atmospheric Administration)

NRCC: Nodos Regionales de Cambio Climático

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organizaciones no gubernamentales

OSC: Organización de la sociedad civil

PAS: Planes de Acción Sectorial de Mitigación

PIGCC: Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático

PIGCCS: Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales

PIGCCT: Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales

PIVAC: Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano

PNACC: Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático

PNCC: Política Nacional de Cambio Climático



PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

REDD+: Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation)

SISCLIMA: Sistema Nacional de Cambio Climático.

SNIF: Sistema Nacional de Información Forestal

UfU: Instituto Independiente de Asuntos ambientales (Unabhängiges Institut für Umweltfragen)

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development)

WWF: Fondo Mundial para la Vida Silvestre (World Wildlife Fund)



Figuras

Figura 1: Evaluación ambiental y oportunidades de participación en las políticas climáticas en Colombia (en una escala de un máximo de 20 puntos) **48**

Tablas

- Tabla 1:** Fuentes en Colombia **11**
- Tabla 2:** Ponderación de las puntuaciones **13**
- Tabla 3:** Tratados internacionales firmados y/o ratificados por Colombia relacionados con la participación pública **20**
- Tabla 4:** Principales mecanismos de participación ambiental en Colombia y legitimidad para su ejecución **24**
- Tabla 5:** Evaluación ambiental y oportunidades de participación en las políticas climáticas en Colombia **42**

1 Introducción

1.1 Antecedentes y aspectos generales

Los análisis de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA) y de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA) muestran que las temperaturas de la superficie de la Tierra en 2019 fueron las segundas más cálidas desde que se empezaron a llevar registros modernos en 1880. Los cinco años entre 2015 y 2019 fueron los más cálidos de los últimos 140 años.¹ La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), adoptada en mayo de 1992, estableció límites a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para prevenir este peligroso calentamiento global antropogénico. En la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 2015 (COP 21), 195 países, también Colombia, acordaron el Acuerdo de París y lo firmaron en 2017. Así pues, se comprometieron a emprender ambiciosos esfuerzos para mantener el aumento de la temperatura mundial en este siglo muy por debajo de 2 °C por encima de los niveles preindustriales y a proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1,5 °C. Los objetivos a largo plazo de cada país para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los impactos del cambio climático se demuestran en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) que deben actualizarse regularmente. Sin embargo, el tiempo se está agotando y las medidas actuales en materia de clima son insuficientes.

Dentro de este proceso político, los actores de la sociedad civil, como las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las organizaciones no gubernamentales (ONG) desempeñan un papel fundamental. Deberían participar en la elaboración y aplicación de la política climática porque actúan como „defensores“ y „promotores“ de una transformación socioambiental justa. El alcance de sus actividades y su labor de promoción va desde la sensibilización sobre el cambio climático, la creación de capacidad, el apoyo a las actividades de mitigación y adaptación al cambio climático hasta la realización de investigaciones, la elaboración de estrategias y medidas y la influencia en políticas climáticas concretas (Reid, Ampomah, Olazábal Prera, Rabbini, & Zvigadza, 2012).

Desde 1992 se han elaborado diferentes declaraciones, acuerdos, tratados y leyes nacionales que promueven la participación de la sociedad civil en los asuntos ambientales. La Declaración de Río documentó los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), conocida informalmente como la Cumbre de la Tierra, en 1992. Los 27 principios sentaron las bases del desarrollo sostenible en todo el mundo y siguen sirviendo como un conjunto de directrices para los Estados y los organismos intergubernamentales. El **Principio 10** destaca el papel de la participación de los ciudadanos en asuntos ambientales. Establece los tres pilares fundamentales de la participación pública: el acceso a la información, el acceso a la participación pública y el acceso a la justicia. Las **Directrices de Bali** (Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente), adoptadas en 2010, tienen por objeto orientar a los gobiernos para que armonicen su

¹ www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/201913, Consultado el 20 de enero de 2020.

gobernanza ambiental nacional con el Principio 10 de la Declaración de Río y hagan cumplir leyes y reglamentos adecuados. La **Convención de Aarhus** (Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente), aprobada en 1998, es el primer tratado jurídicamente vinculante sobre los tres pilares de la participación del público y codifica los derechos de protección del medio ambiente para todos. De manera similar a la Convención Europea de Aarhus, el **Acuerdo de Escazú** (Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Materia de Medio Ambiente en América Latina y el Caribe) tiene el objetivo de garantizar la aplicación plena y efectiva de los tres pilares en América Latina y el Caribe. Sin embargo, la alianza mundial de OSC y activistas “CIVICUS”² declaró que la influencia real de la sociedad civil en las decisiones cruciales relacionadas con el clima es limitada y que las oportunidades de participación disponibles actualmente no son muy eficaces. Además, la democracia participativa y la libertad de asociación y expresión de los ciudadanos no pueden darse por sentadas. En muchos países, el espacio cívico se está reduciendo y los derechos fundamentales tienen que ser defendidos cada día.

Sin embargo, a pesar de las amenazas potenciales y obvias a las que se enfrenta la participación de la sociedad civil relacionada con el clima, sigue siendo rara la información detallada sobre su situación en los distintos países. Además, hay una falta de conocimiento sobre las diversas formas posibles de fortalecer la participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas climáticas

¿Qué oportunidades tienen los agentes de la sociedad civil de participar en la política climática? ¿Qué marco jurídico existe que requiere la participación pública y la implicación de la sociedad civil en la elaboración de políticas relacionadas con el clima? ¿Cómo es la aplicación práctica de estos derechos? ¿Y qué barreras obstaculizan una participación significativa y cómo pueden superarse? Estas preguntas se analizaron en el marco de un estudio exhaustivo realizado por el Instituto Independiente de Asuntos ambientales (UfU por sus siglas en alemán), con el apoyo de equipos de investigación locales, en el marco del proyecto internacional „Fortalecer la sociedad civil para la aplicación de la política nacional sobre el clima“. El Proyecto fue apoyado por El Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) como parte de la Iniciativa Internacional para la protección del Clima (IKI), el cual analizó la situación en Colombia, Georgia y Ucrania. En este informe nacional se presentan los resultados de Colombia y se evalúan el entorno y las condiciones para la participación relacionadas con el clima y las prácticas concretas de elaboración de políticas participativas en el país.

² <https://monitor.civicus.org>, Consultado el 13 agosto de 2020.

1.2 Marco del estudio

Objetivo y contenido del estudio

El estudio completo analizó el espacio cívico y las oportunidades de participación de las organizaciones de la sociedad civil de Colombia, Georgia y Ucrania que trabajan en temáticas ambientales y climáticas. El propósito del estudio fue investigar el entorno y las condiciones para la participación relacionada con el clima, como el marco jurídico para la participación, así como las prácticas concretas de elaboración de políticas de participación en los tres países. Considerando que Colombia, como parte del Acuerdo de París, se ha comprometido a emprender una acción ambiciosa para mantener el aumento de la temperatura mundial en este siglo muy por debajo de los 2 °C, por encima de los niveles preindustriales, este informe nacional explora la forma en que la sociedad civil nacional está participando en los procesos políticos conexos. Por lo tanto, el foco de atención se centra en los grupos profesionales organizados, dejando de lado los procesos con las organizaciones de base y el público en general. Además, el estudio identifica barreras concretas específicas de cada país que obstaculizan o evitan una participación significativa, eficaz y a largo plazo, y ofrece consejos para superar esas barreras. A fin de ofrecer una visión general sistemática de las conclusiones, introducimos además un plan de evaluación normalizado que evalúa las condiciones generales de participación, así como las oportunidades y prácticas concretas, el cual comprende 5 criterios con 25 indicadores. Esta clasificación permite la evaluación de la situación en otros países también. Además, en el estudio completo se recogieron ejemplos de „buenas prácticas“ de procesos de participación y estructuras de gobierno y apoyo de otros países de todo el mundo. Aunque cada país tiene su propio contexto único y la adaptación del enfoque de un determinado país a otro puede ser difícil, estos ejemplos pueden, no obstante, inspirar a otros países y suscitar ideas para fortalecer la participación de la sociedad civil sobre la base de sus deficiencias individuales.

Metodología

El estudio se basa en la investigación documental, el análisis de informes, documentos científicos, reseñas y otras publicaciones secundarias que tratan de la participación de la sociedad civil en la política climática. Además, hace referencia a los resultados de los talleres de grupos de discusión con diferentes expertos que se organizaron en cada país en la primavera de 2019. Cada grupo de discusión estaba formado por ocho a doce participantes de OSC, ministerios, instituciones científicas, fundaciones, programas internacionales y organizaciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Heinrich Böll. Los cursos prácticos se centraron en la evaluación del marco y las oportunidades de las organizaciones de la sociedad civil para participar en la política climática nacional, así como en el examen de los obstáculos existentes que dificultan la participación y la reunión de soluciones sobre la forma de superarlos. Además, entre julio de 2017 y noviembre de 2019 se realizaron entrevistas y consultas semiestructuradas con representantes de las organizaciones de la sociedad civil y otros actores interesados clave, ya sea en persona o a través de Skype/teléfono. Los equipos de investigación de los países se dedicaron además a completar los análisis sobre la base de sus conocimientos locales, contactos, experiencia y acceso a fuentes en los idiomas nacionales.

En Colombia, el grupo de enfoque, las entrevistas y las consultas se realizaron con representantes de las siguientes organizaciones e instituciones:

Tabla 1: Fuentes en Colombia

Censat – Agua Viva	Klimaforum Latinoamérica Network (KLN)	AIDA - Asociación Interamericana por la Defensa Ambiental
Asociación Ambiente y Sociedad	ONIC - Organización Nacional Indígena de Colombia	Dejusticia
Heinrich Böll Foundation Colombia	Universidad del Rosario – Facultad de Jurisprudencia	Universidad Nacional de Colombia (UNAL) - Departamento de Geografía
Mesa Social Minero-Energética y Ambiental por la Paz (MSMEA)	Transforma Global	The Nature Conservancy en Colombia
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	IDEAM - Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales	Alianza Verde

Esquema de evaluación

El equipo de investigación del Instituto Independiente de Asuntos Ambientales (UfU), con el apoyo de la retroalimentación de los socios del proyecto en los países investigados, elaboró un plan de evaluación normalizado para analizar y evaluar las condiciones generales de participación, así como las oportunidades y prácticas concretas en los diferentes países (ver apéndice).

Aunque estamos sugiriendo un esquema universal en este estudio, cabe señalar que no es necesariamente adecuado para todos los países del mundo. Puede haber particularidades específicas de cada país que no se consideren en la evaluación propuesta.

Sobre la base de la literatura internacional sobre la participación de la sociedad civil y el espacio cívico, y los resultados y conclusiones de nuestros estudios de casos, se definieron los siguientes **cinco criterios de evaluación**:

- 1
REQUERIMIENTOS FUNDAMENTALES
- 2
BASE LEGISLATIVA
- 3
APOYO A LA GOBERNANZA Y LAS ESTRUCTURAS
- 4
PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CUALITATIVA
- 5
FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

Después, se determinó un conjunto de cuatro a ocho indicadores para cada criterio. En total, se definieron 25 indicadores. Cada indicador tiene un sistema de puntuación asociado. Las opciones de puntuación no son las mismas para cada indicador. Según la pregunta, puede ser necesario dar una respuesta graduada o un claro sí o no. En lo que respecta a temas complejos, como la estabilidad y los conflictos, la corrupción o la seguridad de los ciudadanos, sugerimos que se utilicen los índices existentes, como por ejemplo el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), para evaluar los respectivos indicadores.

En cuanto al marco legal para la participación (segundo criterio), nuestra metodología de evaluación deriva principalmente del Índice de Democracia Ambiental (EDI por sus siglas en inglés), que mide el grado en que las leyes nacionales de 70 países promueven los derechos de democracia ambiental armonizados con las Directrices de Bali. Aunque el EDI también hace un seguimiento de los progresos nacionales en la promoción de la democracia ambiental en la práctica, el enfoque claramente se centra en los marcos jurídicos. Nuestro esquema, sin embargo, también tiene como objetivo evaluar otros aspectos y prácticas concretas. Por lo tanto, también comprende otros criterios e indicadores. Los indicadores se basan en las normas internacionales de participación pública que se definen en la Convención de Aarhus y el Acuerdo de Escazú. Han sido ajustados en base a las conclusiones de este estudio y además se han inspirado en otras directrices, códigos, recomendaciones y evaluaciones de participación (incluyendo la Conferencia de OING del Consejo de Europa, 2009; Council of Europe; Pompidou Group, 2015; LIFE PlanUp, 2019; Milano, 2019; United Nations Economic Commission for Europe, 2014; United Nations Environment Programme (UNEP), 2015).

En total, se puede alcanzar una puntuación máxima de 59 puntos. Sin embargo, debido al número variable de indicadores, se da más peso a ciertos criterios que a otros. Al escalar cada criterio a una puntuación máxima de 20, equilibramos los criterios de manera uniforme (Tabla 2). El esquema de evaluación detallado con los indicadores y las opciones de puntuación se puede encontrar en el anexo.

Tabla 2: Ponderación de las puntuaciones

Criterios	Puntuación máxima posible	Factor de escala	Puntuación máxima escalada
1 Requerimientos fundamentales	10	2	20
2 Base legislativa	17	1.18	20
3 Apoyo a la gobernanza y las estructuras	7	2.86	20
4 Procesos de participación cualitativa	17	1.18	20
5 Fortalecimiento de capacidades	8	2.5	20
Total	59		100





³ Datos de las Naciones Unidas, <http://data.un.org/en/iso/co.html>, consultado el 21 de diciembre de 2019.
⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2020). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>, consultado el 20 abril de 2020
⁵ Datos de las Naciones Unidas, <http://data.un.org/en/iso/co.html>, consultado el 21 de diciembre de 2019.
⁶ <https://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=booklet2018&dst=CO2emi>, consultado el 3 de abril de 2020.
⁷ CIVICUS Monitor es un instrumento de investigación construido por la sociedad civil que tiene por objeto compartir datos sobre el estado de las libertades de la sociedad civil (espacio cívico) en todo el mundo. Analiza en qué medida los estados cumplen con su deber de proteger la libertad de asociación, la libertad de reunión pacífica y la libertad de expresión. A cada país se le asigna una clasificación de las siguientes categorías: abierto, restringido, obstruido, reprimido o cerrado. Para más información: <https://monitor.civicus.org/methodology>, consultado el 23 abril de 2020.

2 COLOMBIA

2.1 Política climática nacional⁸

Colombia ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) mediante la Ley 164 de 1994, y el Protocolo de Kioto como su primer instrumento de aplicación mediante la Ley 629 de 2000. Así pues, Colombia avanzó en la elaboración de las reglamentaciones necesarias para aplicar el **Mecanismo de Desarrollo Limpio** (CDM por sus siglas en inglés) regulado bajo la CMNUCC durante el primer período del **Protocolo de Kioto**, de 2008 a 2012. Además, el país comenzó a registrar y documentar los progresos de las medidas adoptadas para mitigar el cambio climático y adaptarse a él mediante la elaboración de la Primera y la Segunda **Comunicaciones Nacionales sobre el cambio** climático en 2001 y 2010. Esos documentos tienen por objeto informar a los interesados pertinentes del país y facilitar la adopción de decisiones sobre asuntos relacionados con el clima por parte de los diferentes agentes en Colombia. La tercera y más reciente comunicación nacional se publicó en 2017.

Entre 2010 y 2011, Colombia fue golpeada por una aparición extremadamente intensa del fenómeno climático „La Niña“. El episodio de „La Niña“ de 2010/2011 causó graves repercusiones económicas, sociales y ambientales en muchas regiones de Colombia. Tras este desastre natural que fue vinculado al cambio climático por los científicos, se incluyeron por primera vez en el **Plan Nacional de Desarrollo (PND)** estrategias específicas sobre el cambio climático para el período 2010-2014. Esto creó la demanda de desarrollar una estructura institucional para los procesos de toma de decisiones en relación con el cambio climático para coordinar las medidas de política climática entre los diferentes sectores. Así, en 2011, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó „**La Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de cambio climático en Colombia**“. Este documento incluye recomendaciones para la generación de una nueva estructura institucional que incluya la creación de nuevos espacios políticos y administrativos que permitan la integración de las estrategias climáticas en los diferentes sectores y regiones.

Con base en ello, a finales de 2014 se inició la formulación de la **Política Nacional sobre el Cambio Climático (PNCC)**, que incluye la elaboración de la **Ley de Cambio Climático**. El objetivo era integrar los diferentes avances del país en materia de cambio climático y definir una trayectoria de desarrollo con bajas emisiones de carbono y resistente al clima con una visión a corto, medio y largo plazo. Paralelamente, Colombia participó activamente en las negociaciones internacionales que condujeron a la adopción del **Acuerdo de París** en diciembre de 2015 en la Conferencia de las Partes en París (COP 21).

⁸ Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, Noviembre 2019.

Colombia también implementó el marco institucional, político y legal para las acciones de cambio climático y creó el **Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA)**, que fue aprobado por el Decreto 298 de 2016. Ello contribuyó a seguir avanzando en la elaboración de las siguientes estrategias y planes importantes para la política climática de Colombia:

- _ La Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC),
- _ Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC),
- _ Plan Integral de Gestión del Cambio Climático (PIGCC)
- _ La Estrategia Nacional para la Reducción de la Deforestación y Degradación de Bosques (ENREDD+) y la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB),
- _ Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres.

La **Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC)** tiene como objetivo identificar y priorizar las opciones de mitigación de GEI. Se constituye como un programa de desarrollo a corto, mediano y largo plazo que busca separar las emisiones de GEI del crecimiento económico nacional a través de la implementación de planes, proyectos y políticas que maximicen la eficiencia de carbono de las actividades económicas y contribuyan al desarrollo social y económico. Incluye estudios técnicos para la elaboración de **Planes de Acción Sectorial de Mitigación (PAS)**, que fueron aprobados por cada uno de los ministerios sectoriales (Ministerios de Minas y Energía, Vivienda, Ciudad y Territorio, Transporte, Comercio, Industria y Turismo, y Agricultura) y que fueron la base del Aporte Nacional Determinado (NDC por sus siglas en inglés) de Colombia.

Colombia también avanzó en la elaboración del **Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)**, que se definió como un proceso que facilita la adaptación al cambio climático de regiones y sectores. En consecuencia, el país comenzó a construir diferentes herramientas conceptuales y lineamientos metodológicos para enfrentar el cambio climático. Estas directrices tienen por objeto permitir que los sectores y las regiones avancen hacia medidas de adaptación planificadas mediante la preparación de planes de adaptación sectoriales y territoriales.

El desarrollo de la **Estrategia Nacional para la Reducción de la Deforestación y Degradación de Bosques (ENREDD+)** comenzó con la participación de diferentes interesados, las comunidades pertinentes y la cooperación internacional. Los resultados se incorporaron a la **Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB)** aprobada en 2018.

En 2015, Colombia elaboró sus **Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (INDC)** por sus siglas en inglés), que incluye la meta de reducir las emisiones de GEI en un 20% con respecto al nivel proyectado para 2030. Además, por su relevancia para el país, Colombia incluyó voluntariamente diez acciones de adaptación, entre las que se encuentran la formulación de planes de cambio climático, el aumento de áreas protegidas estratégicas, acciones sectoriales y manejo de cuencas hidrográficas, enfocadas a reducir los niveles de riesgo y vulnerabilidad de los municipios del país. Se incluyeron siete medidas de aplicación: La estrategia

de las redes universitarias de apoyo a la investigación en torno a la **Contribución Nacional Determinada (NDC)**, la creación de un grupo de innovación en materia de cambio climático, la incorporación de las entidades nacionales a los mecanismos de transferencia tecnológica de la CMNUCC, el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de las alianzas regionales en el ámbito del cambio climático, y la articulación y mejora continua del trabajo con el sector financiero.

El PNCC fue adoptado en 2016. Un año después, en 2017, Colombia ratificó el Acuerdo de París mediante la Ley 1844 de 2017. Finalmente, la **Ley colombiana de Cambio Climático** (Ley 1931 de 2018) entró en vigor en 2018. Según esta Ley, la **Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC)**, creada en 2016 mediante el Decreto 298/2016, es responsable de la vigilancia del NDC y de la supervisión de los **Planes Sectoriales Integrales de Gestión del Cambio Climático (PIGCCS)**, elaborados por los ministerios sectoriales, y los **Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT)**, elaborados por los departamentos regionales y los Consejos Ambientales de las Entidades Ambientales Regionales (Corporaciones Autónomas Regionales - CARs).

2.2 Sociedad civil comprometida con el clima en Colombia

En Colombia, las condiciones básicas para la participación de la sociedad civil son difíciles. Colombia tiene una larga historia de guerra civil y conflictos violentos internos entre el Estado, los grupos paramilitares, las organizaciones criminales y los grupos guerrilleros. Aunque en 2011 se inició un proceso de paz con la firma de un acuerdo de paz entre el gobierno y uno de los mayores grupos guerrilleros, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en 2016 continuaron los conflictos armados con otros grupos guerrilleros y paramilitares en algunas partes del país. Por lo tanto, el proceso de paz ha estado en suspenso desde 2016.

Históricamente, muchos de los problemas y conflictos de la sociedad civil colombiana tienen sus raíces en una distribución extremadamente desigual de la propiedad de la tierra y del ingreso nacional. La sociedad civil colombiana ha enfrentado períodos de extrema violencia, persecución y fuerte estigmatización. Además, hay una falta de seguridad y de apoyo político y financiero (Sánchez-Garzoli, 2016). El espacio cívico de Colombia está marcado por la violencia. Los ataques violentos y los asesinatos de periodistas, abogados, defensores de los derechos humanos y ambientales, y de indígenas y afrodescendientes han vuelto a aumentar después de que se suspendieran las negociaciones de paz. Según Global Witness, en 2019 fueron asesinados en Colombia 64 activistas de la tierra y el medio ambiente. Esto convierte a Colombia en el país más peligroso del mundo para los defensores del medio ambiente y es obviamente una pesada carga para la sociedad civil comprometida con el medio ambiente y el clima ((Global Witness, 2020) , ver capítulo 2.7.1). A pesar de las diversas dificultades, o tal vez debido a ellas, la sociedad civil colombiana ha logrado estimular y crear redes, organizaciones, movimientos y propuestas políticas diversas, fuertes, valientes y multisectoriales que han impulsado el cambio social y ambiental en el país durante décadas. (Sánchez-Garzoli, 2016).

En 2016, Colombia contaba con aproximadamente 300.000 organizaciones de la sociedad civil y ONG registradas. Esto significa que hay aproximadamente una OSC por cada 163 habitantes, lo que hace de Colombia el país con el mayor número

de OSC per cápita de América Latina (Evans, 2016). En Colombia, las OSC y las ONG están registradas como entidades sin fines de lucro (ESAL). La mayoría de ellas abordan temas como los servicios humanos, la caridad, la educación, las artes, la cultura y las humanidades. Aproximadamente, sólo el 3% de todas las ESAL están registradas oficialmente de forma explícita con fines medioambientales (Evans, 2016). Sin embargo, dado que muchos problemas sociales en Colombia están estrechamente vinculados a problemáticas de degradación ambiental, como el uso de la tierra, la minería, la explotación petrolera y el desarrollo de la infraestructura, muchas OSC sociales también se ocupan de aspectos ambientales y los apoyan en su labor cotidiana.

Las OSC ambientales colombianas han sido tradicionalmente activas en la lucha contra la deforestación, la protección de la biodiversidad y los ríos, la oposición a la degradación ambiental a través de la minería, la explotación petrolera, las represas hidroeléctricas y otros proyectos de infraestructura, y la sensibilización sobre aspectos ambientales, incluida la educación ambiental. Además, promueven activamente soluciones alternativas para el desarrollo sostenible, incluida la agricultura ecológica y los conceptos de energía y movilidad sostenibles. También tienen experiencia en la construcción de redes poderosas. En el plano nacional, por ejemplo, se han formado grandes y exitosas redes de la sociedad civil contra los proyectos de minería en gran escala el Fracking, así como para la protección de las aguas y los bosques. Estos temas son ciertamente también pertinentes para la protección del clima, sin embargo, la labor sobre la política climática propiamente dicha, especialmente con un alcance nacional o incluso internacional, es un terreno relativamente nuevo para muchas organizaciones de la sociedad civil dedicadas al medio ambiente en Colombia⁹. Aunque las OSC han llevado a cabo durante varios años proyectos individuales de protección y adaptación al clima a nivel local y regional, la participación específica de la sociedad civil en el proceso de la política nacional sobre el clima sigue siendo limitada. Ello se debe en particular a la falta de información facilitada por el gobierno y a la pérdida de oportunidades para muchas OSC de establecer contactos directos con el gobierno y los ministerios responsables.¹⁰ No obstante, muchos grupos ecologistas desean participar más en la política climática y critican la falta de oportunidades de participación efectiva en el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA).¹¹

Las actividades recientes demuestran la creciente importancia de la política climática para la sociedad civil colombiana. En 2019, las OSC y los representantes del mundo académico han creado una mesa redonda sobre temas de cambio climático que busca establecer sinergias y determinar planes de acción conjunta para monitorear la implementación de las políticas y regulaciones de cambio climático y el NDC del país. Alrededor de 15 OSC y organizaciones científicas participan en esta mesa redonda. Hasta la fecha, se han organizado tres acciones conjuntas, de las cuales las dos primeras se llevaron a cabo entre septiembre y octubre de 2019: un evento público de contenido artístico que sensibilizó sobre el problema del cambio climático, y un desayuno de trabajo con la delegación del gobierno nacional en la COP 25. Por otro lado, el 7 de noviembre de 2019 se organizó un foro de debate público sobre las implicaciones de la COP y las oportunidades y limitaciones de la

⁹ Focus Group Workshop, Bogotá, 13 de febrero de 2019.

¹⁰ Focus Group Workshop, Bogotá, 13 de febrero de 2019.

¹¹ Focus Group Workshop, Bogotá, 13 de febrero de 2019.

acción climática desde perspectivas diversas y críticas.¹² Además, la sociedad civil colombiana se está haciendo más visible a través de nuevos movimientos sociales, protestas y acciones colectivas. En el contexto del cambio climático, esto se hace evidente a través del creciente apoyo a nuevos movimientos como Fridays for Future, Strike for the Climate o La juventud en favor de la acción climática (Youth X Climate Action), que hacen campaña para la acción contra el cambio climático.¹³

Además, a finales de 2019 se inició un movimiento de protesta a nivel nacional contra el gobierno nacional. En noviembre de 2019, miles de ciudadanos salieron regularmente a las calles para expresar su voluntad de cambio político. Los motivos de estas protestas nacionales fueron múltiples, desde la educación, la desigualdad y los derechos humanos hasta la justicia ambiental. Uno de los primeros éxitos de las protestas fue que hicieron que el gobierno colombiano cambiara su posición sobre el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), que muchos consideran un tratado fundamental para el aumento de la participación y los derechos humanos en materia ambiental. Después de que el Gobierno rechazara inicialmente el Acuerdo de Escazú, finalmente lo firmó en diciembre de 2019 como resultado de la presión política de los ciudadanos. La aplicación del Acuerdo de Escazú probablemente dará forma a las políticas ambientales y climáticas de Colombia y mejorará la democracia participativa y la seguridad de la sociedad civil en los próximos años (ver capítulo 2.4.1).

2.3 Marco jurídico de la participación

2.3.1 A nivel internacional

En el plano internacional, Colombia ha firmado y ratificado algunos convenios y acuerdos internacionales sobre el medio ambiente y los derechos humanos que contienen referencias a la participación de la sociedad civil en diferentes grados. En este contexto, son relevantes la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1978 (Pacto de San José), el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT) y la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC). Recientemente, Colombia también firmó el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Materia Ambiental en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), pero aún no lo ha ratificado.

¹² Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre 2019.

¹³ Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre 2019.

Tabla 3: Tratados internacionales firmados y/o ratificados por Colombia relacionados con la participación pública

Tratados	Fecha de ratificación/adhesión
Convención americana sobre derechos humanos de 1978 (Pacto de San José)	1973
Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo)	1991
Convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático (CMNUCC)	1995
Protocolo de Kioto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático	2001
Acuerdo de París sobre el Cambio Climático	2017
Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Materia Ambiental en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)	Firmado en diciembre de 2019, aún no ratificado

Si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene obligaciones más generales para garantizar la libertad personal y la justicia social basadas en el respeto de los derechos básicos de los ciudadanos, el Convenio 169 en particular desempeña un papel fundamental en el establecimiento de los derechos de participación de los pueblos indígenas y otros pueblos tribales siguiendo el principio del consentimiento libre, previo e informado (CLPI). El artículo 6 del Convenio 169 establece que „los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente [y] establecer los medios adecuados para que esos pueblos puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, en todos los niveles de la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole encargados de las políticas y programas que les conciernan“ (Convenio 169 de la OIT, artículo 6.1). Además, „las consultas realizadas [...] se llevarán a cabo [...] con el objetivo de lograr el acuerdo o el consentimiento de las medidas propuestas“ (Convenio 169 de la OIT, Artículo 6.2).

El Convenio 169 de 1989 fue firmado por Colombia poco antes de que se renovara la Constitución Nacional en 1991. La ratificación se produjo legalmente mediante la promulgación de la Ley 21 de 1991 e influyó en el desarrollo de la nueva Constitución. Se incluyeron derechos especiales para los indígenas y los afrodescendientes, pero Colombia tardó en traducir el derecho a la consulta previa en una legislación específica y en detallar su aplicación. La consulta previa se reguló por primera vez en detalle mediante el Decreto 1320 de 1998, 7 años después

de la ratificación de la convención. Sin embargo, este decreto fue criticado como insuficiente por las OSC, el comité técnico de la OIT que supervisa la aplicación del convenio y la Corte Constitucional de Colombia. En consecuencia, el derecho a la consulta previa fue mejorado continuamente por las sentencias de la jurisprudencia que son directamente vinculantes para el gobierno de la corte constitucional en los años siguientes (IKV PAX, 2012).

En Colombia se crearon órganos permanentes de consulta para los pueblos indígenas y afrodescendientes. Las consultas previas a estas instituciones son obligatorias antes de tomar decisiones legislativas y políticas que puedan afectar a los respectivos pueblos. Esta obligación es respetada y cumplida por las autoridades que hacen de la consulta previa a los respectivos órganos de consulta una práctica común en el país. Sin embargo, la aplicación efectiva de los acuerdos alcanzados en el marco de esas consultas se critica a menudo por ser incompleta y estar rezagada (ver capítulo 2.7). Además, en el contexto de la participación de la sociedad civil, es importante considerar que el derecho a la consulta previa basado en el Convenio 169 sólo se aplica a los ciudadanos y organizaciones que representan a los pueblos indígenas y afrodescendientes, excluyendo a otras OSC y a los ciudadanos de diferentes orígenes étnicos que también pueden verse afectados por la toma de decisiones ambientales, por ejemplo, la población rural y los agricultores.

En lo que respecta a los derechos de participación que afectan directamente a las decisiones sobre el cambio climático, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), incluido el Acuerdo de París, desempeñan un papel importante en Colombia. Dado que el país es un Estado Parte en la CMNUCC y ha firmado y ratificado el Acuerdo de París, los derechos de participación que se originan en estos tratados internacionales tienen que ser garantizados en el país. En particular, el reglamento de los mecanismos de Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+) contiene requisitos sobre la participación y representación de la sociedad civil que son relevantes para Colombia. REDD+ requiere especialmente varias medidas de protección sociales y ambientales que deben respetarse cuando se aplica una iniciativa de REDD+ para abordar el problema socioeconómico de que REDD+ puede dar lugar a la pérdida de los medios de subsistencia de muchas personas que dependen de los bosques. Al igual que el Convenio 169, éstas también incluyen el principio del consentimiento libre, previo e informado de la población local afectada y la adopción de procesos participativos (Nuesiri, 2018).

CMNUCC REDD+ tienen un enfoque flexible en cuanto a su integración en los sistemas jurídicos y políticos nacionales. Teniendo en cuenta las diferencias en la cultura política y los sistemas legislativos, ha llevado a los países anfitriones de los programas REDD+ a determinar la mejor manera de transponer las reglas a sus marcos jurídicos y políticos nacionales (Wilder, 2014). En consecuencia, a partir de 2011, Colombia desarrolló su Estrategia Nacional REDD+ (ENRED+). Sus objetivos se integraron en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 2014-2018 que se hizo legalmente vinculante mediante la Ley 1753 de 2015. Otros actos jurídicos y marcos políticos detallan la aplicación de la REDD+, como la Ley sobre la Resolución que regula el procedimiento de inscripción en el Registro Nacional de Iniciativas de REDD+, la Ley de creación del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el Inventario Forestal Nacional (IFN) y el Sistema de Monitoreo del Carbono Forestal (Forest Carbon Partnership Facility, 2017). Los

procesos de participación dentro del proceso REDD+ se implementaron en diferentes niveles y en diferentes etapas, incluyendo las mesas redondas de REDD+ a nivel nacional para la formulación de ENRED+, y mesas redondas locales de REDD+ en áreas de proyectos REDD+ que involucraban a los interesados de la sociedad civil, entre otros. Dado que la mayoría de las medidas de participación se desarrollaron paralelamente a la elaboración de la legislación y los marcos políticos nacionales sobre la REDD+, la obligación de aplicarlas se derivó directamente del régimen internacional de la REDD+ y todavía no se ha transpuesto a la normativa jurídica nacional en esta etapa.

Recientemente, Colombia ha firmado el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) que ha sido desarrollado y negociado desde 2012 por varios países de la región. El Acuerdo de Escazú codifica e implementa el Principio 10 de Río, el cual provee acceso a la información ambiental, participación pública en la toma de decisiones ambientales y acceso a procedimientos judiciales y administrativos en materia ambiental. También incluye disposiciones sobre la protección de los defensores de los derechos humanos en materia de medio ambiente en el artículo 9. Para Colombia, que es uno de los países con más asesinatos de defensores del medio ambiente en el mundo (ver capítulo 2.7.1), El artículo 9 tiene el potencial de convertirse en un instrumento eficaz para protegerlos y prevenir más ataques violentos y homicidios contra ellos (Peña Gómez, 2018).

En 2018, se terminó la versión final del acuerdo y se abrió a la firma y ratificación de los 33 países de la región (Habitat-climate-environment Working Group, 2018). Aunque Colombia participó en el proceso de preparación y estuvo de acuerdo con la versión final del texto, se opuso a la noción de trasladar el acuerdo a un tratado jurídicamente vinculante en virtud del derecho internacional (Peña Gómez, 2018). Por lo tanto, el actual gobierno colombiano no tenía la intención de firmar y ratificar el acuerdo. Sin embargo, debido a las protestas nacionales de la sociedad civil colombiana a finales de 2019, el gobierno cambió su posición y firmó el acuerdo en diciembre de 2019.

El acuerdo está actualmente abierto a la firma de 33 países de la región. Colombia fue el 22º país en firmar el acuerdo el 11 de diciembre de 2019. Cuando se estaba redactando este estudio (enero de 2020), el acuerdo ha sido ratificado por sólo cinco países (United Nations Treaty Collection, 2020). Según el artículo 22, el acuerdo entrará legalmente en vigor cuando 11 países lo hayan firmado y ratificado y después de 90 días de la ratificación del 11º país (United Nations Organization, 2018)

Esto significa que, hasta la fecha, el Acuerdo de Escazú no es todavía legalmente vinculante en Colombia, sin embargo, el proceso de implementación de este histórico acuerdo será obviamente de gran importancia para el país y su sistema legal en los próximos años. El gobierno colombiano estará obligado a cumplir con el acuerdo. La cancillería debe presentar al congreso a principios de 2020 un proyecto de ley para ratificar el acuerdo a nivel nacional. Si es aprobado por los legisladores, el tribunal constitucional revisará el proyecto de ley para garantizar su conformidad con la constitución. Finalmente, la nueva ley debe ser firmada por el presidente y enviada al Tribunal Constitucional para su aprobación (El Tiempo, 2019).

2.3.2 A nivel nacional

A nivel nacional, la Constitución de 1991 es clave para la definición de los derechos fundamentales y los mecanismos de participación democrática en Colombia. Aunque Colombia firmó el Acuerdo de Escazú recientemente (en diciembre de 2019) y aún no lo ha ratificado, la Constitución del país ya incluía derechos fundamentales sobre el acceso a la información,

la participación ambiental y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente antes de que existiera el Acuerdo de Escazú.

De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución colombiana, todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a los documentos públicos, excepto en los casos que se regulan en la ley. La constitución también da a los ciudadanos el derecho a la participación ambiental. Esto se deriva del Artículo 79 que establece que „Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. 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” (Constitución Política de Colombia 1991, 2016, Artículo 79).

Asimismo, la constitución ofrece varias oportunidades para emprender acciones legales si se violan los derechos de los ciudadanos como los mencionados anteriormente. Esto da a los ciudadanos colombianos un derecho de acceso a la justicia en general que también puede ser utilizado para asuntos ambientales. Además, el artículo 80 de la Constitución obliga al Estado a imponer sanciones legales por daños ambientales, estableciendo “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados” (Constitución Política de Colombia 1991, 2016, Artículo 80).

Además de los derechos constitucionales fundamentales relativos a la participación ambiental, la legislación colombiana regula los mecanismos de participación (ambiental). Se pueden clasificar en tres categorías más amplias: mecanismos legales/judiciales, políticos y administrativos. Los mecanismos legales de participación son acciones constitucionales como las acciones de amparo (un instrumento para asegurar el respeto de los derechos y libertades fundamentales), la acción popular (un derecho de cada miembro de una comunidad a entablar una acción en defensa de un interés público), las acciones de clase, las acciones de aplicación (un instrumento para asegurar el cumplimiento de la constitución o la ley cuando los funcionarios públicos no la cumplen), las acciones de nulidad y la acción de inconstitucionalidad.

Los mecanismos de participación política consagrados en la constitución y en otras leyes son las iniciativas legislativas populares, los referendos, las consultas populares y los consejos abiertos. Aunque no se crearon originalmente para cuestiones ambientales, a menudo se han utilizado con fines ambientales y hay múltiples ejemplos que demuestran su eficacia (Barragán Terán & Muñoz Ávila, 2018).

También se dispone de mecanismos de participación administrativa como la intervención de terceros, las audiencias públicas y los derechos de petición y consulta previa. En Colombia no existen mecanismos de participación exclusiva en temas relacionados con el clima, sin embargo, los que se utilizan para asuntos ambientales también pueden ser utilizados para este fin.

La siguiente tabla da una visión general de los mecanismos legales/judiciales, políticos y administrativos más importantes para la participación ambiental en Colombia y la legitimidad para su ejecución:

Tabla 4: Principales mecanismos de participación ambiental en Colombia y legitimidad para su ejecución ¹⁴

PRINCIPALES MECANISMOS			DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL		
Administrativos	Legitimados para ejercerlos	Judiciales	Legitimados para ejercerlos	Políticos	Legitimados para ejercerlos
Audiencias públicas ambientales	Firmas que representen a más de 100 ciudadanos o 3 organizaciones.	Acción de Tutela	Cualquier persona natural o jurídica.	Iniciativa popular legislativa	Firmas que representen el 5% de los ciudadanos aptos para votar.
Veedurías ciudadanas	Veeduría constituida conforme las reglas de la Ley 850 de 2003.	Acción de Cumplimiento	Cualquier persona, en especial Organizaciones Sociales y No Gubernamentales.	Referendo	Presidente o firmas que representen el 5% de los ciudadanos aptos para votar.
Intervención en procedimientos administrativos	Cualquier persona natural o jurídica.	Acción Popular	Cualquier persona, en especial Organizaciones Populares y No Gubernamentales.	Revocatoria de mandato	Firmas que representen el 5% de los ciudadanos aptos para votar en la circunscripción territorial del gobernante cuya elección se desea revocar.
En los procesos de planificación ambiental	Ciudadanos (personas mayores de 18 años y nacionales colombianos) que sean miembros de los Consejos Ambientales de las entidades ambientales de orden regional (CAR).	Acción de Nulidad	En nulidad simple puede actuar cualquier persona natural o jurídica, en nulidad por inconstitucionalidad los ciudadanos (personas mayores de 18 años y nacionales colombianos).	Consulta Popular	Firmas que representen el 5% de los ciudadanos aptos para votar en la circunscripción territorial en la que se planea hacer la consulta (municipal, departamental o nacional).
Derechos de petición	Cualquier persona natural o jurídica.	Acción de Inconstitucionalidad	Ciudadanos (Personas mayores de 18 años y nacionales colombianos).	Cabildo Abierto	Firmas que representen el 0.5% de los ciudadanos aptos para votar en la circunscripción territorial en la que se desea hacer el cabildo.
				Voto	Ciudadanos (Personas mayores de 18 años y nacionales colombianos).

14 Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre de 2019.

Debido a sus diversos mecanismos de participación, desde una perspectiva jurídica, los derechos de participación de Colombia son muy amplios en comparación con muchos otros países latinoamericanos. Sin embargo, la experiencia real muestra muchas deficiencias en su aplicación (ver capítulo 2.7.2) (Peña Gómez, 2018).

Además de la constitución, otras leyes y directivas regulan detalladamente los derechos de participación pública. Las leyes de participación más importantes son la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, que establecen los requisitos básicos de la participación pública en general. Varias leyes más especifican la participación pública en políticas sectoriales específicas y definen los espacios de participación para los diferentes grupos de la sociedad. Esto incluye espacios especiales de participación para miembros de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas y rrom. En este contexto, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), la Comisión Consultiva de las Mujeres Indígenas Rurales y la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras son importantes entidades participativas que también suelen intervenir en la toma de decisiones sobre el medio ambiente (Ministerio del Interior de Colombia, 2016).

Las leyes sectoriales que tienen un significado especial para la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales son la Ley 99 de 1993, que es la base jurídica del Consejo Nacional Ambiental (CNA), y la Ley 152 de 1994, que crea los Consejos Nacionales y Regionales de Planeación Territorial. Ambos incluyen requisitos para la participación de representantes de la sociedad civil en cierta medida. En el contexto de la protección y la adaptación al clima en particular, el relativamente nuevo acto legislativo, la Ley 1931 de 2018, es clave. En virtud de esta ley, se debe establecer una Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC) y un Consejo Nacional de Cambio Climático (CNCC), todos los cuales incluyen la participación de la sociedad civil en cierta medida.

Además de la legislación vigente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional desempeña un papel importante en la democracia participativa de Colombia y es directamente vinculante. Esto puede tener efectos tanto positivos como negativos para los derechos de participación ambiental. Según la sentencia C-336 de 1994, el principio constitucional de la democracia participativa se aplica no sólo a cuestiones estrictamente políticas como las elecciones, sino también a los aspectos económicos, administrativos, culturales, sociales y educativos del país. Su objetivo primordial es permitir y estimular la intervención de los ciudadanos en las actividades relacionadas con la gestión pública y en los procesos de adopción de decisiones que tienen repercusiones en sus vidas y en la sociedad civil en su conjunto (Corte Constitucional, sentencia C-336, 21.07.1994). En ese sentido, las entidades públicas, especialmente las autoridades ambientales, están obligadas a abrir espacios para la participación del público si así se solicita. Estos espacios deben tener la posibilidad real y material de influir en las decisiones administrativas que finalmente se apliquen. Esta disposición jurisprudencial es realmente aplicable en cualquier procedimiento relacionado con la elaboración y aplicación de políticas públicas ambientales y, por lo tanto, también es pertinente para las cuestiones relacionadas con el cambio climático. Sin embargo, con la excepción de la consulta previa para los grupos cubiertos por el Convenio 169 de la OIT, los mecanismos de participación en Colombia no son automáticamente obligatorios. Deben ser solicitados proactivamente por las autoridades o los ciudadanos. Si no hay una

solicitud oficial de participación en un determinado procedimiento, todo el proceso de adopción de decisiones sobre el clima puede llevarse a cabo sin que se aplique un solo mecanismo de participación.¹⁵

La Corte Constitucional confirmó que la participación ambiental tiene especial importancia debido a que el medio ambiente es un bien jurídico que está protegido por la Constitución (Sentencia T-348 de 2012, Peña Gómez, 2018). La Corte Constitucional también confirmó que la participación ambiental tiene que consistir en los tres pilares: acceso a la información ambiental, participación deliberativa y pública de la comunidad, y mecanismos administrativos y legales para su defensa. (Sentencia T-361 de 2017).¹⁶

Por el contrario, la jurisprudencia del tribunal constitucional también tiene derechos limitados sobre la participación ambiental. Un ejemplo reciente de ello son las consultas públicas, que siempre han sido un mecanismo constitucional de uso común para la participación ciudadana a nivel local. Han dado a los ciudadanos un nivel relativamente alto de poder en lo que respecta a la adopción de decisiones sobre las actividades que se realizan en sus territorios. Los ciudadanos las han utilizado frecuentemente con éxito para evitar que se concedan permisos de explotación minera y los gobiernos locales respetaron en su mayor parte esas decisiones adoptadas por la población. Sin embargo, la reciente decisión del tribunal constitucional, que rebajó los resultados de las consultas populares sobre los proyectos mineros a no vinculantes jurídicamente, da lugar a un futuro incierto de este instrumento constitucional de participación que es frecuentemente utilizado (ver capítulo 2.7.2).

Aunque el sistema legal colombiano incluye múltiples disposiciones para la participación política en asuntos ambientales (Rodríguez & Muñoz, 2009), los detalles del procedimiento de los procesos de participación no están adecuadamente regulados y no siempre se garantiza o se retrasa la aplicación de las leyes y la aplicación satisfactoria de la legislación.¹⁷ En el marco de esta investigación, los expertos de la sociedad civil identificaron déficits cualitativos (en parte graves) en casi todos los mecanismos de participación prescritos. Además, la percepción de las organizaciones de la sociedad civil en cuanto a su participación en la elaboración de instrumentos de política pública sobre el cambio climático es bastante baja.¹⁸

15 Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre de 2019.

16 Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre de 2019.

17 Entrevista con un representante de la Universidad del Rosario, noviembre de 2019.

18 Focus Group Workshop, Bogotá, 13 de febrero de 2019.



2.4 Estructuras e instituciones que permiten la participación en la política climática

A pesar de varias deficiencias en la implementación de los mecanismos legales, administrativos y políticos de participación ambiental colombianos, existen varios espacios que apuntan a fortalecer la participación ambiental. En esta sección se presentan algunos ejemplos pertinentes de estructuras e instituciones que tienen por objeto permitir la participación de la sociedad civil en cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el clima en Colombia. De este modo, no sólo se describen las estructuras e instituciones oficiales legalmente exigidas, sino también las que se basan en iniciativas de los propios actores de la sociedad civil. No se trata de un panorama exhaustivo, sino que tiene por objeto poner de relieve algunos ejemplos seleccionados que reflejan el espectro de las diferentes estructuras e instituciones existentes para la participación ambiental y climática.

2.4.1 Consejo Nacional de Cambio Climático (CNCC)

Según el artículo 5 de la Ley 1931 de 2018, el Consejo Nacional de Cambio Climático (CNCC) se crea en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático de Colombia (SISCLIMA). Este consejo relativamente nuevo, que se estableció después de que la ley asociada entrara en vigor en 2019, tiene por objeto ser la principal plataforma de consulta para la Comisión Intersectorial de Cambio Climático de Colombia (CICC). Por lo tanto, sus tareas son:

- _ Proporcionar asesoramiento sobre la toma de decisiones a la CCPI, a fin de elaborar políticas con la participación de los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, el congreso y el mundo académico
- _ Dar recomendaciones a la CICC sobre la gestión del cambio climático en el territorio nacional
- _ Emisión de conceptos para la aplicación de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) y la planificación y aplicación de sus instrumentos
- _ Recomendar a la CICC las medidas necesarias que deben adoptarse para coordinar las actividades de gestión del cambio climático entre el sector privado, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y las entidades públicas responsables,
- _ Sugerir al CICC directrices y criterios para la gestión del cambio climático, especialmente para mejorar la coordinación de las medidas entre los niveles nacional y regional (Ley 1931 de 2018).

El CNCC tiene dos representantes de los sindicatos, dos representantes de la academia, un representante de una organización internacional de apoyo al desarrollo y la cooperación, un representante del Senado de la República, un representante de la Cámara de Representantes y dos representantes de las OSC que trabajan en aspectos de cambio climático.¹⁹ Por consiguiente, el CNCC es un órgano consultivo de alto nivel que permite a la sociedad civil tener voz en la creación de políticas climáticas. Dado que el CNCC fue establecido recientemente, no es posible

¹⁹ Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre de 2019.

evaluar cuánto peso tendrán las posiciones de los dos representantes de las OSC en el conjunto de la entidad. Que estos dos representantes coordinen las diferentes perspectivas de las OSC en el país para lograr una posición consolidada en el CNCC, o más bien que sólo representen las posiciones de sus propias organizaciones sin representar la verdadera diversidad de la sociedad civil colombiana, dependerá de los representantes elegidos de las OSC. En consecuencia, queda por ver cuánta reflexión y representación de la sociedad civil colombiana tendrá esta nueva institución. La CNCC ya ha sido criticada por no incluir a las comunidades étnicas y rurales, ni a otros grupos tradicionalmente segregados.

2.4.2 Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC)

Los Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC) son grupos de trabajo institucionales e interdisciplinarios regionales, integrados por personal de instituciones públicas y privadas a nivel local, departamental, regional y/o nacional, que promueven y planifican acciones de adaptación al cambio climático y mitigación de las emisiones de GEI en sus territorios.

Los primeros NRCC se establecieron ya en 2008. En este sentido, cabe destacar que la iniciativa para la creación del primer NRCC no fue impulsada exclusivamente por el Estado. La iniciativa de establecer una entidad regional para las cuestiones climáticas fue promovida por un grupo de organizaciones de la sociedad civil, académicos y autoridades regionales en la zona conocida como el „Triángulo del Café“ o “Eje Cafetero” colombiano. Afirmaron ser reconocidos como portavoces regionales oficiales para la definición de acciones políticas en el campo de la gestión del cambio climático. Finalmente, en 2016, después de que algunos NRCC ya habían estado operando por varios años, el Decreto 298/2016 reconoció a los NRCC como entidades oficiales dentro del SISCLIMA. En este contexto, se crearon otros siete NRCC, cada uno de los cuales tiene hasta la fecha una composición y un alcance ligeramente diferentes:

- _ NRCC del Amazonas que contempla los siguientes departamentos: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Vaupés, Putumayo.
- _ NRCC de la Orinoquía que contempla los siguientes departamentos: Meta, Casanare, Vichada, Arauca.
- _ NRCC Centro Andino contempla los siguientes departamentos: Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Bogotá, Huila.
- _ NRCC Norandino que contempla los siguientes departamentos: Norte de Santander, Santander.
- _ NRCC Eje Cafetero que contempla los siguientes departamentos: Caldas, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca.
- _ NRCC Antioquia que contempla el departamento de Antioquia.
- _ NRCC Caribe e Insular que contempla los siguientes departamentos: Guajira, Bolívar, San Andrés and Providencia, Sucre, Córdoba, Magdalena, Atlántico, Cesar.
- _ NRCC Pacífico que contempla el departamento de Chocó.
- _ NRCC Pacífico Sur que contempla los siguientes departamentos: Cauca, Nariño, Valle del Cauca.²⁰

²⁰ Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre de 2019.

Los miembros de los CCRN están conformados por al menos un representante de los departamentos, municipios, distritos, autoridades ambientales, sindicatos y/o asociaciones del sector privado, la academia, las OSC, la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, centros e institutos de investigación y un representante del Consejo Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres. Aunque los NRCC no están abiertos a la participación de todos los ciudadanos individualmente, incluyen representantes de la sociedad civil en forma de ONG u OSC sociales y ambientales. Las ONG y OSC participantes forman una parte integral del NRCC (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, 2019).

2.4.3 Mesas redondas REDD+

En el contexto de la implementación de la REDD+, el principal espacio de participación en el que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil participan a nivel nacional es la Mesa Redonda Nacional sobre REDD+. Se trata de una plataforma nacional para la participación de los principales agentes en el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de REDD+ (ENREDD+). La mesa redonda tiene por objeto permitir la inclusión de diferentes sectores y partes interesadas (académicos, organizaciones de la sociedad civil, ministerios, sindicatos, comunidades indígenas, comunidades negras y afrocolombianas, agricultores) en el diálogo y el seguimiento de la formulación de acciones y medidas para la aplicación de la REDD+ en Colombia. Además de la Mesa Nacional REDD+, se establecieron cuatro mesas redondas temáticas adicionales sobre la REDD+, entre ellas una mesa redonda para las comunidades afrocolombianas, otra para los pueblos indígenas, otra para las comunidades rurales y otra para las OSC y las fundaciones ambientales. Además, en todos los territorios en los que se aplique una iniciativa de REDD+ se deben realizar mesas redondas regionales sobre los planes específicos de cultivo y reforestación de la zona, especialmente cuando esté previsto que participen las personas afectadas de los territorios (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, 2013). Algunas OSC colombianas boicotearon las mesas redondas de REDD+ negándose a participar en ellas debido a las críticas fundamentales a los mecanismos de REDD+ en general y especialmente a sus impactos negativos en partes de la sociedad civil colombiana.

2.4.4 Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC)

La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) está integrada por miembros del gobierno nacional y delegados de organizaciones indígenas. Además, el MPC está supervisado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Conferencia Episcopal de Colombia (MPC, 2019). La MPC es requerida por ley. Su propósito es discutir y coordinar todas las decisiones administrativas y legislativas tomadas por el Estado que puedan afectar a los pueblos y organizaciones indígenas, y llegar a un acuerdo común entre todos los miembros del Consejo de Ministros. Además, la MPC evalúa las políticas indígenas del gobierno y supervisa el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en ellas. (Decreto 1397 de 1996). La MPC se ocupa a menudo de aspectos territoriales que repercuten en el medio ambiente, la diversidad biológica y los medios de vida de los pueblos indígenas. Estos

aspectos también pueden ser pertinentes para la política climática de Colombia, especialmente cuando se trata de cuestiones de deforestación o de extracción de combustibles fósiles.²¹

2.4.5 Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC)

Excluyendo las instituciones y espacios creados por iniciativas del Estado, la legislación colombiana permite a los ciudadanos y organizaciones hacer valer su participación e interferencia en la toma de decisiones ambientales mediante el uso del litigio estratégico. Hasta la fecha no existe ningún registro del uso de litigios contra ninguna de las políticas de cambio climático analizadas en este estudio, sin embargo, se han creado espacios para supervisar la aplicación de las políticas de cambio climático sobre la base de otros litigios estratégicos sobre el medio ambiente. Por ejemplo, la ONG colombiana Dejusticia, junto con 25 niños y jóvenes, presentó una acción de tutela contra la deforestación en las zonas colombianas del Amazonas. La Corte Suprema dictaminó que las autoridades (la Presidencia de la República, el MADS y las autoridades de Agricultura y Desarrollo Rural) deben aplicar medidas apropiadas para eliminar la deforestación y la generación de GEI. En particular, la sentencia 4360-2018 obligó a las autoridades a elaborar un plan de acción a corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la tasa de deforestación en el Amazonas, considerando los efectos del cambio climático. Además, el estado se vio obligado a formular el „Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano“ (PIVAC). En este pacto, se deben tomar medidas preventivas y obligatorias para reducir la deforestación, las emisiones de GEI y los impactos del cambio climático. Además, la sentencia estipulaba que la elaboración tanto del plan de acción como de la PIVAC debía llevarse a cabo con la participación de las partes interesadas, incluidas las comunidades afectadas, la población en general y las organizaciones científicas y grupos de investigación ambiental (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018). En este contexto, se realizaron audiencias de seguimiento con actores de la sociedad civil para dar cumplimiento a las órdenes emitidas por la Corte Suprema de Justicia. Durante estas audiencias, la sociedad civil tuvo la oportunidad de hacer preguntas a las autoridades ambientales sobre el cumplimiento de las órdenes de la sentencia y otros instrumentos ambientales como las políticas de cambio climático.²²

2.4.6 Mesa Social Minero-Energética y Ambiental por la Paz (MSMEA)

Además de las instituciones y estructuras formales de participación que se derivan de los tratados internacionales, las leyes nacionales y los litigios, existen otras posibilidades que permiten y fortalecen la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima en Colombia. En particular, las iniciativas y redes impulsadas por la sociedad civil crean espacios para la articulación de las opiniones y demandas de la sociedad civil y fomentan la capacidad de ésta para participar activamente en la adopción de decisiones políticas sobre el cambio climático, incluida la transición energética.

21 Interview with representatives from the National Indigenous Organization of Colombia (ONIC), 15 February 2019.
22 Basado en una entrevista con un representante de Dejusticia, 15 de febrero de 2019 y el estudio de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre de 2019.

En Colombia, las decisiones relacionadas con la minería y la energía han causado tradicionalmente un conflicto entre los gobiernos, las empresas y la sociedad civil. La Mesa Social Minero-Energética y Ambiental por la Paz (MSMEA) es una red de numerosas organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y gremios (en particular del sector minero y energético) que crea un espacio para la coordinación local, regional y nacional en el sector de la minería y la energía. A través de propuestas regionales y nacionales, el MSMEA promueve un nuevo modelo de minería energética y ambiental. Uno de sus objetivos fundamentales es la transición de las políticas públicas sobre minería y energía hacia un carácter más deliberativo y democrático, respetando los derechos de los trabajadores, el medio ambiente y las personas afectadas por los proyectos mineros y energéticos, contribuyendo así a establecer la paz. Esto también incluye la demanda de una transición energética hacia el uso de más energía renovable, considerando una transición estructural justa que también respete las preocupaciones de los trabajadores del sector minero y energético. El MSMEA funciona principalmente a través de reuniones regionales y nacionales periódicas con representantes de todas las organizaciones participantes, en las que se discuten asuntos de actualidad y se formulan conjuntamente propuestas comunes. Éstas se presentan directamente a los responsables políticos o se hacen públicas a través de los medios de comunicación.²³

2.4.7 Klimaforum Latinoamérica Network (KLN)

El Klimaforum Latinoamérica Network (KLN) es una red temática de personas individuales, organizaciones de la sociedad civil, universidades y grupos de reflexión. Promueve una mayor ambición en la política climática a través de la educación y la información. También organiza eventos participativos como talleres y conferencias y publica declaraciones con propuestas sobre cómo ser más ambiciosos en las políticas climáticas colombianas.

De acuerdo con su principal objetivo de crear una sociedad libre de carbono, KLN apoya a sus miembros para que participen e influyan en la toma de decisiones políticas. KLN participó estrechamente en el proceso del Diálogo de Talanoa en Colombia. En octubre de 2018, la red organizó la Primera Semana de Acción Climática en Bogotá. Este fue un espacio de diálogo sobre la acción climática entre los actores de la sociedad civil, el sector privado, los académicos y los gobiernos regionales y locales. Además de las presentaciones académicas, los foros de diálogo y los paneles, se organizó un taller para la creación de nuevas alianzas entre las partes interesadas de la sociedad civil en el contexto de la Semana de Acción sobre el Clima. El objetivo era fortalecer a los miembros individuales de la sociedad civil y las OSC en sus acciones relativas a la protección del clima y la adaptación, así como en su influencia en la política nacional sobre el clima.²⁴

²³ Entrevista con representantes de MSMEA, 13 de febrero de 2019.

²⁴ Klimaforum Latinoamérica Network. Diálogo Talanoa. <http://laredkln.org/acciones-climaticas/dialogo-talanoa>, Consultado el 12 agosto de 2020.

2.5 Prácticas y ejemplos de participación relacionada con el clima²⁵

2.5.1 Formulación y aplicación del marco normativo de la Política Nacional de cambio climático (PNCC)

En 2014 se inició el proceso de formulación del marco normativo de la Política Nacional de cambio climático (PNCC). La PNCC incluyó, entre otras políticas, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), y la Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, 2017).

El MADS organizó talleres durante el proceso de formulación del PNCC en 2014, en los que participaron los cinco Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC) (había cinco en ese momento, los otros todavía no se han establecido) (ver capítulo 2.5.2), institutos de investigación del sector ambiental, OSC de ámbito nacional, asociaciones y sindicatos, y representantes de diferentes instituciones gubernamentales nacionales. En 2015, la asistencia se amplió para incluir a las comunidades indígenas y las comunidades afro y raizales. La cooperación entre las instituciones estatales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil era importante para el gobierno en lo que respecta a la aplicación de las medidas de mitigación y adaptación que, en el mejor de los casos, deberían elaborarse y financiarse conjuntamente entre el Estado y el sector privado. Varios talleres tuvieron por objeto recibir aportaciones de los participantes en relación con el contenido, la estructura y el enfoque de las políticas que se elaborarán. Una vez formuladas las políticas, se presentaron a los miembros del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CNA) y se publicaron en línea con la posibilidad de comentarlas durante la última semana de agosto de 2016.

La PNCC fue finalmente adoptada por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático de Colombia (CICC) a finales de 2016. La „Ley de Cambio Climático“ fue aprobada en 2018. En ella se incluyen, entre otros, el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), los NRCC, los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT, ver capítulo 2.2). Además, la Ley 1931 de 2018 introdujo una nueva entidad de participación, el Consejo Nacional de Cambio Climático (CNCC). Se trata de un órgano de consulta permanente del CICC, que proporcionará asesoramiento, recomendaciones y sugerencias para la toma de decisiones mediante la participación del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, la academia, las organizaciones internacionales y el Congreso.

²⁵ Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre de 2019.

2.5.2 Proceso de las Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (INDC) y Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) de Colombia

El 22 de abril de 2016, Colombia firmó el Acuerdo de París y el proyecto de ley para su ratificación nacional fue aceptado unánimemente en el Congreso de la República, mediante la Ley 1844 de 2017. Esta ley fue revisada por la Corte Constitucional que, mediante la Sentencia C-048 de 2018, concluyó que tanto el Acuerdo de París como su ley de aplicación se ajustan plenamente a las disposiciones constitucionales colombianas. Posteriormente, el país ratificó el acuerdo el 13 de julio de 2018. Treinta días después, Colombia se convirtió formalmente en parte del Acuerdo de París. El 7 de septiembre de 2015, Colombia presentó sus Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (INDC) a la Secretaría de la CMNUCC.

La fase de preparación de la INDC de Colombia transcurrió paralelamente a la formulación de la PNCC, que comenzó un año antes en 2014. Ambos procesos tenían muchas interconexiones. Al principio del proceso, la participación se limitó al propósito de obtener la información técnica necesaria para la formulación de las INDC. Por lo tanto, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) involucró principalmente a otros ministerios del sector, al Departamento Nacional de Planeación (DNP), al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y a los sindicatos. El borrador de las INDC fue publicado en línea durante un mes y medio y abierto a los comentarios del público. Estos comentarios fueron contestados uno por uno y toda la información sobre el proceso se hizo disponible en línea.²⁶ Además, se llevaron a cabo varias reuniones y talleres en Bogotá y otras ciudades del país, en los que se recibieron más aportaciones (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, 2017).

En lo que respecta a la mitigación de los GEI, la recopilación de información de entrada para la INDC se hizo en paralelo con la recopilación de información para la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono de Colombia (ECDBC) y ocho Planes de Acción Sectorial de Mitigación (PAS). Para ello, se prepararon hipótesis macroeconómicas, líneas de base de las emisiones de GEI y estudios técnicos basados en las aportaciones de más de 200 participantes de partes interesadas como los sindicatos (incluyendo ANDI, ANDESCO, ACOGEN, CCCS, CAMACOL), los responsables gubernamentales (ministerios y DNP), científicos (Universidad Nacional de Colombia y Universidad de los Andes), los institutos de investigación y los organismos multilaterales (entre ellos el Banco Mundial, el PNUD y la USAID). Además, MADS publicó una encuesta en línea en su sitio web durante aproximadamente un mes y medio entre mayo y julio de 2015. MADS también organizó dos talleres de discusión con representantes de organizaciones de la sociedad civil apoyadas por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y la Fundación Natura (16 de junio y 5 de agosto de 2015).

En lo que respecta a la adaptación al cambio climático, Colombia ha venido elaborando desde 2011 el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) y planes de adaptación para diferentes sectores y territorios. Sobre esta base, se elaboró el capítulo de adaptación del PNACC. Por lo tanto, era necesario identificar las medidas de estos planes que se integrarían en las INDC. Para ello, se organizaron talleres con expertos en adaptación, OSCs, institutos de investigación,

²⁶ Ver: www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=1784:plantilla-cambio-climatico-46#documentos-relacionados, consultado el 27 de abril de 2020.

representantes de sindicatos y ministerios, y el DNP. El DNP formuló diez medidas específicas basadas en los resultados generados en estos talleres que se incluyeron en las INDC. Éstas se publicaron en el sitio web de MADS y estuvieron abiertas a comentarios.

Por último, se celebraron múltiples talleres, mesas redondas y sesiones de trabajo con actores de diferentes sectores a partir de marzo de 2015, con el fin de consultar a expertos del sector, tanto del gobierno como de los sindicatos. Asimismo, se convocaron talleres regionales (Barranquilla, Medellín, Pereira, Neiva y Cali) en las regiones con el apoyo de los Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC).

En la etapa final, las medidas de mitigación de GEI y las medidas de adaptación se fusionaron con las medidas de aplicación para formar las INDC de Colombia. No se llevó a cabo ningún proceso de participación adicional para la primera Contribución Nacional Determinada (CND) de Colombia, ya que, cuando Colombia ratificó el Acuerdo de París, las INDC se convirtieron en las CND sin ningún cambio.

Así pues, en resumen, hay que reconocer que durante la formulación de las INDC colombianas se crearon, entre marzo y septiembre de 2015, unos 50 espacios de consulta para debatir con los diferentes interesados sobre los insumos tanto políticos como técnicos y definir los objetivos. Las INDC colombianas integraron explícitamente una sección sobre el „Proceso de Planificación de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional“, en la que se reconoce la importancia de informar a los ciudadanos sobre la gestión del cambio climático para asegurar que sus preocupaciones se reflejen en las políticas.

Sin embargo, es importante mencionar que todos estos foros de debate estuvieron fuertemente dominados por expertos y grupos de interés sectorial. Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al medio ambiente estuvieron insuficientemente representadas, excluyendo algunas aportaciones técnicas de expertos del Fondo Mundial para la Naturaleza o de la Fundación Natura. Los ciudadanos normales y los grupos de base de las regiones apenas participaron, lo que excluyó la posibilidad de presentar observaciones en línea. Sin embargo, muchas organizaciones de la sociedad civil no tenían conocimiento de la oportunidad de presentar comentarios en línea, ya que no era promovida activamente por el gobierno. Además, según un representante de la organización no gubernamental The Nature Conservancy, la participación real de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil comenzó bastante tarde en el proceso, cuando las aportaciones de otros sectores ya se habían integrado en el borrador de documento. En lugar de incluir los aportes de las ONG y OSC como iguales a los de otros sectores desde el principio, MADS organizó un taller en el que sólo se invitó a ONG y OSC nacionales prominentes. Allí se presentó el borrador de las INDC y las ONG y OSC sólo tuvieron la oportunidad de hacer preguntas y comentarios. Según The Nature Conservancy, en el momento de este taller, las INDC estaban muy „avanzadas“. De hecho, el documento que se les presentó era casi, o muy similar, al que finalmente se publicó²⁷.

²⁷ Entrevista con un representante de The Nature Conservancy, 30 de septiembre de 2019.

2.6 Obstáculos a la participación

2.6.1 Barreras fundamentales

Las negociaciones de paz tambaleantes

Colombia tiene una larga historia de guerra civil y conflictos violentos internos entre el Estado, los grupos paramilitares, las organizaciones criminales y los grupos guerrilleros comunistas. Debido a esta historia violenta, muchos colombianos se han enfrentado a amenazas físicas y psicológicas, y existe una desconfianza entre diferentes partes de la sociedad, las partes en conflicto y los gobiernos regionales y nacionales que se ha incrementado a lo largo de los años. Sin embargo, el anterior gobierno colombiano del presidente Juan Manuel Santos inició un proceso de paz largamente esperado al negociar con uno de los mayores grupos guerrilleros colombianos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Después de que el primer acuerdo de paz entre el gobierno nacional y las FARC fuera rechazado por la población colombiana a través de un referéndum en octubre de 2016, las dos partes en conflicto acordaron un acuerdo revisado en noviembre de 2016 con el respaldo del congreso y sin celebrar un segundo referéndum.

Desde entonces, el proceso de paz se ha convertido en el tema más importante y de mayor prioridad en la política interna de Colombia, por un lado, dando a los colombianos la esperanza de un futuro más pacífico y no violento, y por otro, dejando al país en una etapa de transición y fragilidad. Es comprensible que esta agitación histórica haya llevado a que otros temas políticos, como por ejemplo el cambio climático, hayan sido considerados como menos importantes por el gobierno y diversos sectores de la sociedad.²⁸

A pesar de los avances del proceso de paz, continuaron los conflictos violentos entre varios grupos disidentes de las FARC y otros grupos guerrilleros de izquierda, por un lado, y los grupos paramilitares y el gobierno, por otro. Además, las negociaciones de paz con el último grupo guerrillero activo, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), fueron interrumpidas por el gobierno a principios de 2018 debido a los continuos ataques violentos y a que el ELN rechazó la condición de un cese del fuego permanente (Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2019).

Los conflictos violentos en algunas regiones se encuentran todavía en la etapa de una guerra limitada por el predominio regional y los recursos entre varios grupos armados no estatales, como los grupos neo-paramilitares, los cárteles de la droga y los militantes de izquierda. Estos enfrentamientos violentos también afectan a las poblaciones civiles mediante desplazamientos forzados y reclutamiento, movilidad restringida, campos de minas y una reducción general de la seguridad (Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2019).

Después de las elecciones de 2018, Iván Duque Márquez se convirtió en el nuevo presidente de Colombia. Es un crítico del acuerdo de paz que fue negociado por el gobierno anterior y muestra menos interés en reabrir el proceso de paz. La inseguridad y los conflictos actuales son una amenaza fundamental para la participación de la sociedad civil.

²⁸ Entrevista con un representante del Departamento Nacional de Planificación (DNP), 13 de julio de 2017.

Seguridad de las comunidades locales y de los defensores del medio ambiente

Debido a su larga historia de conflicto y violencia, la seguridad de los ciudadanos colombianos siempre ha sido un grave problema. Tras los primeros indicios de mejora de la situación de la seguridad después de que el proceso de paz avanzara en 2016, las amenazas a la seguridad de las comunidades locales y especialmente de los defensores sociales y del medio ambiente han vuelto a aumentar recientemente. Los líderes comunitarios, los activistas de derechos humanos y del medio ambiente, e incluso los representantes de las autoridades locales han sido frecuentemente blanco de los grupos armados.

Colombia es el país más peligroso del mundo para los defensores del medio ambiente (Global Witness, 2020). Además de poner en grave peligro la vida de las personas, esta situación representa, por supuesto, un obstáculo importante para la participación política en la sociedad civil. Las personas que participan en los procesos de toma de decisiones sobre el medio ambiente pueden verse amenazadas o acosadas por promover sus demandas y causas. Especialmente aquellos a nivel local que hablan en favor de la justicia ambiental y protestan contra la degradación ambiental causada por la agroindustria, la minería, las represas, la extracción de petróleo y los proyectos de infraestructura se enfrentan a graves amenazas, que van desde ataques verbales y violentos hasta el asesinato. De ahí que muchas personas que participan activamente y son críticas en los procesos de adopción de decisiones sobre el medio ambiente e incluso ciudadanos que no son activistas y sólo participan en consultas se ponen a sí mismos y a sus familias en peligro de ser blanco de ataques violentos.

El Estado colombiano no cuenta con un sistema judicial eficaz de investigación y sanción para prevenir y enjuiciar adecuadamente esos delitos. El gobierno no puede garantizar la seguridad de sus ciudadanos. No está permitiendo el cumplimiento del estado de derecho en todas las partes del país y sólo está haciendo un esfuerzo limitado para cambiar esta situación. En algunos casos, el propio Estado colombiano está incluso involucrado en los conflictos violentos. Por ejemplo, ha habido un conflicto continuo, incluyendo una confrontación violenta, por los recursos entre varios grupos indígenas y el gobierno desde 2005 (Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2019).

La reciente firma por parte de Colombia del Acuerdo de Escazú, que incluye el requisito de proteger mejor los derechos y la seguridad de los defensores del medio ambiente, es sin embargo una buena señal y da cierta esperanza de mejoras en la seguridad de los defensores del medio ambiente colombianos en el futuro. No obstante, como la experiencia ha demostrado que la aplicación y el cumplimiento de las normas y leyes es problemática en Colombia, la firma del acuerdo por sí sola no será suficiente. Se necesitarán muchos más esfuerzos para reducir esta falta de seguridad que tiene raíces históricas.

2.6.2 Barreras legales

Deficiencias en la ejecución de las leyes y la aplicación de los acuerdos

Desde el punto de vista jurídico, la Constitución colombiana de 1991 contiene muchos mecanismos de participación que tienen por objeto permitir a los ciudadanos participar en la adopción de decisiones políticas en el país, incluidas las elecciones, los plebiscitos, los referendos, las consultas públicas y los derechos a solicitar iniciativas legislativas y a revocar mandatos políticos. A primera vista, la constitución describe un país altamente participativo e inclusivo con mecanismos que pueden describirse como buenas prácticas de participación. Sin embargo, la constitución suele utilizar términos y expresiones ambiguas que impiden una interpretación y jurisprudencia uniformes (Mina Paz, 2005).

Como se mencionó en el capítulo 2.4.2, Además de la Constitución, muchos otros textos legislativos colombianos ofrecen en general oportunidades para la participación de la sociedad civil en diferentes contextos. Por consiguiente, en el contexto de los obstáculos jurídicos a la participación, lo que representa una importante amenaza para la participación de la sociedad civil no es principalmente la legislación en sí, sino su falta de aplicación y cumplimiento. Sobre el papel, estos instrumentos de participación prescritos por ley parecen ser ambiciosos y acordes con los principales criterios de las buenas prácticas de participación. Sin embargo, una mirada más atenta a la aplicación de estos instrumentos revela la paradójica situación de Colombia, donde una base legislativa y judicial muy desarrollada contrasta con la realidad del desconocimiento de los derechos de participación.²⁹ Además, muchos textos jurídicos que prescriben la participación de la sociedad civil carecen de normas de procedimiento detalladas para la aplicación de la participación, lo que da lugar a la utilización de muchos formatos diferentes e incoherentes para la participación de la sociedad civil.

La práctica del incumplimiento no sólo se da cuando se trata de textos jurídicos, sino que también los acuerdos oficiales con las autoridades a menudo no se aplican en la práctica. Un ejemplo de ello son los acuerdos comunes entre el Estado y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC). Aunque el gobierno tiene que vigilar el cumplimiento de estos acuerdos de acuerdo con la ley (Decreto 1397 de 1996), 1.290 acuerdos siguen esperando ser implementados desde su creación en 1991.³⁰

Restricción de los derechos de participación mediante la jurisdicción

En algunos casos, el legislador o la jurisdicción también restringe fuertemente los derechos de participación. Un ejemplo destacado de ello son las consultas populares, que son mecanismos de participación ciudadana prescritos por la Constitución colombiana que se han utilizado con frecuencia en el contexto de los asuntos ambientales. En las consultas populares se convoca a los ciudadanos para que decidan sobre algunos aspectos de especial importancia en la adopción de decisiones administrativas y legislativas. Las consultas populares pueden ser nacionales, departamentales, municipales, a nivel de distrito o locales. En el caso de una consulta popular nacional, el presidente colombiano, con el aval previo del congreso y con la firma de todos los ministros, se encarga de consultar al pueblo

²⁹ Focus group workshop Colombia, 13 de febrero de 2019.
³⁰ Ibid.

cuando una decisión a tomar es de importancia nacional. En el caso de las consultas populares a nivel distrital, departamental, municipal o local, la decisión de convocarlas la toman los gobernadores y alcaldes.³¹ También pueden ser iniciadas por iniciativas ciudadanas respaldadas por firmas.³²

En el contexto de las problemáticas ambientales y climáticas, especialmente las consultas populares municipales sobre proyectos de extracción han cobrado importancia en los últimos años. Por ejemplo, entre 2009 y 2018 se realizaron más de siete consultas populares sobre proyectos mineros, y en todas ellas más del 90% de los asistentes votaron en contra de un proyecto minero específico o en contra de la minería en su territorio en general. Sin embargo, el gobierno nacional y las empresas multinacionales no siempre han reconocido estos resultados, argumentando que la minería es de interés público nacional y que las decisiones al respecto deben tomarse a nivel nacional (Dietz, 2018). Tras estos argumentos, La Corte Constitucional ha negado recientemente la legalidad y la conformidad de estas consultas y sus resultados con la Constitución (Corte Constitucional de Colombia, 11 de octubre de 2018, Sentencia SU-095) (El Espectador, 2018). Esto puede verse como un severo retroceso en cuanto a la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales en Colombia.

2.6.3 Barreras estructurales e institucionales

Competencias y capacidades de las autoridades responsables

Después de la elección del nuevo presidente colombiano Iván Duque Márquez en 2018 y el siguiente cambio de gobierno, se tardó mucho tiempo en cubrir los puestos pertinentes con el personal adecuado en ciertos ministerios. En consecuencia, faltaban ejecutivos y líderes competentes en algunos departamentos clave del ministerio de medio ambiente. Este también fue el caso en el departamento responsable del cambio climático. Cuando el Acuerdo de París fue ratificado por Colombia, el INDC que ya se presentó en 2016 se convirtió en el NDC sin revisarlo. Por lo tanto, fue muy difícil para la sociedad civil seguir el proceso de desarrollo del NDC durante un largo período porque el ministerio no divulgó ninguna información. Por lo tanto, muchos expertos de las OSC colombianas esperan que la oportunidad de la sociedad civil de participar en el proceso de revisión del NDC también se restrinja al mínimo requerido.³³

Especialmente a nivel regional, las autoridades responsables no siempre tienen la capacidad de tomar decisiones razonables sobre temas complejos como el cambio climático. Un ejemplo de ello son algunos Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC). Suelen estar integrados por personal de instituciones públicas y privadas a nivel local, departamental, regional y/o nacional de diferentes orígenes. Aunque son responsables de la elaboración de medidas de adaptación al cambio climático y de mitigación de las emisiones de GEI en sus territorios, a menudo carecen de conocimientos especializados sobre estos temas. Esta falta de capacidad también

³¹ Subgerencia Cultural del Banco de la República. Consulta popular., www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetaareas/politica/consulta_popular, consultado el 24 de agosto de 2020.

³² Consulta popular explicada fácilmente en Colombia en solo tres pasos. Revista Semana Sostenible, <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/consulta-popular-explicada-facilmente-en-colombia-en-solo-tres-pasos/38327>, consultado el 24 de agosto de 2020

³³ Focus group workshop Colombia, 13 de febrero de 2019.

impide la participación significativa de la sociedad civil porque las declaraciones razonables de los ciudadanos y las OSC no pueden ser evaluadas profesionalmente e integradas en las decisiones finales.³⁴

Debate técnico sobre el cambio climático, falta de conciencia sobre los derechos de participación y falta de confianza

Las OSC profesionales de Colombia tienen en general una gran capacidad para ocuparse de los aspectos ambientales y el cambio y la transformación de la sociedad. Sin embargo, despertar el interés de la población en general y estimular la movilización social es más fácil con temas que afectan directamente a la gente, por ejemplo, la minería, la contaminación de los ríos y la deforestación. Para muchos colombianos, el tema del cambio climático todavía no es un desencadenante de movilización.

El debate sobre el cambio climático es muy técnico. Predominan los académicos, consultores y ONG profesionales del medio ambiente (incluidas las ONG internacionales con vínculos limitados con la sociedad civil colombiana) que abordan el tema. Suelen presentar el tema utilizando un lenguaje vago y ambiguo que no da a la población en general y a las OSC más pequeñas la sensación de estar involucradas.³⁵ Además, muchos de los documentos de apoyo a los procesos participativos son demasiado largos y altamente técnicos, lo que dificulta la participación adecuada de los ciudadanos y los encargados de adoptar decisiones a nivel local.

Además, las OSC más pequeñas todavía tienen una falta de conocimiento sobre los derechos y mecanismos de participación, junto con una falta de capacidad para utilizarlos. Además, muchas OSC no confían en los procesos de participación y no creen que sus aportes sean considerados en las decisiones finales. Por lo tanto, aunque hasta cierto punto los procesos de participación de la sociedad civil en asuntos ambientales y climáticos se implementan en Colombia y existen mecanismos legales y administrativos para que cada ciudadano colombiano intervenga en la toma de decisiones políticas, los índices de participación de los diferentes actores sociales son todavía muy bajos.³⁶

2.6.4 Barreras relacionadas con el proceso

Falta de normas para la participación de la sociedad civil

Aunque la legislación colombiana requiere que haya participación pública en muchos casos, no existen normas obligatorias universales sobre cómo debe implementarse la participación (ver capítulo 2.4.2). Por ello, las autoridades responsables de la elaboración y adopción de políticas públicas sobre el cambio climático han utilizado a menudo formatos que no se ajustan a las mejores prácticas de participación pública. En el marco de esta investigación, se realizaron entrevistas sobre los procesos de participación de varios planes y políticas de cambio climático con representantes de diferentes ministerios. De ello se desprende que los procesos abiertos de participación ciudadana no siempre se han llevado a

³⁴ Focus group workshop Colombia, 13 de febrero de 2019.
³⁵ Focus group workshop Colombia, 13 de febrero de 2019.
³⁶ Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre de 2019.

cabo en el marco de los procesos de elaboración y aplicación de planes y políticas públicas sobre el cambio climático. Aunque en la mayoría de los casos hubo ciertas oportunidades de participación, estos procesos de participación no se basaron en un proceso estructurado y transparente que diera a las OSC la oportunidad de tener una influencia real en las decisiones. En la mayoría de los casos, las autoridades utilizaron formatos no específicos, como „talleres“, „reuniones“ o „foros“ con diferentes interesados o publicaron información sobre el proceso en línea sin difundir activamente esta información. Además, la participación del público se produjo en etapas muy diferentes de los procesos, a menudo cuando éstos ya estaban bastante avanzados y ya se habían adoptado decisiones básicas. Esto da a la sociedad civil una oportunidad limitada de tener una influencia real en las decisiones.³⁷

Representación limitada de la sociedad civil en los procesos de participación

Es evidente que, en general, las mismas OSC participaron en todos los procesos de participación relativos al desarrollo de políticas y planes relacionados con el clima desarrollados en Colombia en los últimos años. Se trata en su mayoría de ONG grandes, prestigiosas y consolidadas que operan a nivel nacional y que tienen su sede en Bogotá, como WWF, The Nature Conservancy y la Fundación Natura. Estas ONGs han participado históricamente en el diseño y la creación de instrumentos de política sobre temáticas ambientales y climáticas. En la mayoría de los procesos, apenas había organizaciones de base más pequeñas que tienden a ser más débiles en el campo de la promoción y con menos conocimientos técnicos, pero con mayor presencia en regiones remotas del país. Esto significa que la mayoría de los procesos se llevaron a cabo sin una verdadera representación y reflexión de la sociedad civil colombiana.³⁸

Diferente comprensión del propósito de la participación entre el Estado y la sociedad civil

En los raros casos en que las autoridades responsables del diseño de políticas sobre el cambio climático invitan directamente a las OSC a participar en una etapa temprana del desarrollo, se trata por lo general de desarrollar instrumentos con un alto contenido técnico y científico. Por lo tanto, las autoridades ambientales a menudo sólo invitan a las OSC que tienen una capacidad técnica y profesional suficiente para entregar los conocimientos técnicos necesarios para el desarrollo del instrumento específico. Por ejemplo, The Nature Conservancy participó desde el principio en la elaboración de la Guía para la adaptación al cambio climático basada en los ecosistemas y participó en diferentes talleres organizados por las autoridades. Sin embargo, según The Nature Conservancy, su papel en este proceso no fue el de representar las posturas y reivindicaciones de la sociedad civil, sino más bien el de verificar y evaluar las medidas desarrolladas desde una perspectiva científica. Otras OSC no participaron en el proceso.³⁹

³⁷ Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre de 2019.
³⁸ Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre de 2019.
³⁹ Basado en la investigación de la Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, noviembre de 2019.

Esto demuestra que el Estado y las OSC a menudo tienen una comprensión muy diferente del propósito de la participación. Mientras que el estado ve a las OSC principalmente como un proveedor de información, conocimiento y datos necesarios, las OSC tienen como objetivo principal participar para expresar sus puntos de vista y demandas, y tener una influencia real en las decisiones que deben ser tomadas.

2.7 Evaluación ambiental y oportunidades de participación

Este capítulo ilustra los resultados de una evaluación de la situación y las condiciones para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y especialmente climáticas en Colombia (Tabla 5 y Figura 1). La evaluación se basó en el análisis realizado en los capítulos anteriores y en las evaluaciones de los expertos de la sociedad civil colombiana derivadas de las entrevistas.

Tabla 5: Evaluación ambiental y oportunidades de participación en las políticas climáticas en Colombia

Criterios 1 Requerimientos fundamentales

Indicadores	Puntuaciones	Puntuación
a. Estabilidad y paz (¿Cuál es la intensidad de los conflictos en curso?) ⁴⁰	0 = alta intensidad de los conflictos (guerra limitada o en curso) 1 = medio (crisis violenta en curso) 2 = baja intensidad de conflicto (crisis o disputa no violenta en curso) 3 = muy baja intensidad de conflicto (no hay disputa, crisis o guerra en curso)	0
b. y transparencia (¿Cuál es el nivel de corrupción percibido?) ⁴¹	0 = altamente corrupto, CPI de 0 1 = corrupto, CPI igual o menor al 50 2 = transparente, CPI superior a 50 3 = muy transparente, CPI de 100	1 (37/100)
c. Seguridad de los defensores del medio ambiente (¿Están los defensores del medio ambiente a salvo de las amenazas?) ⁴²	0 = seguridad alarmantemente débil para los defensores del medio ambiente (más de un asesinato documentado) 1 = seguridad débil para los defensores del medio ambiente (un asesinato documentado) 2 = Los defensores del medio ambiente están algo seguros (no se han documentado asesinatos)	0

40 Este indicador y la puntuación correspondiente se basan en el Barómetro de Conflictos 2018 de la Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC) (www.hiik.de/conflict-barometer/?lang=en, consultado el 23 de abril de 2020). El Barómetro de Conflictos utiliza un modelo de cinco niveles, definiendo las disputas y las crisis no violentas como conflictos no violentos con una baja intensidad de conflicto, las crisis violentas como conflictos violentos con una intensidad de conflicto media y las guerras limitadas y las guerras como conflictos violentos con una alta intensidad de conflicto.

41 Este indicador y la puntuación correspondiente se basan en el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) 2019 de Transparencia Internacional (www.transparency.org/cpi2019, consultado el 27 de abril de 2020). Según Transparencia Internacional, una puntuación de cero significa „altamente corrupto“ y 100 es „muy transparente“. La puntuación „1=corrupto“ y 2=transparente“ fue fijada por la UfU. Transparencia Internacional define la corrupción como el „abuso del poder encomendado para beneficio propio“, mientras que „la transparencia consiste en aclarar las normas, planes, procesos y acciones“. (...) „Es la forma más segura de protegerse contra la corrupción, y ayuda a aumentar la confianza en las personas e instituciones de las que depende nuestro futuro“. (www.transparency.org/what-is-corruption, consultado el 23 de abril de 2020).

42 Este indicador y la puntuación correspondiente se basan en el Informe Global Witness „¿A qué costo?“ que documenta el asesinato de defensores de la tierra y el medio ambiente en 2017 (www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost, consultado el 23 de abril de 2020). Es importante señalar que la ausencia de asesinato no significa que no haya otras amenazas,

d. Compromiso político (¿Está la participación política de la sociedad civil relacionada con el medio ambiente y el clima respaldada por los órganos políticos de alto nivel y los encargados de la adopción de decisiones?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, completamente	0
	Puntuación máxima: 10	1

Criterios 2 Base legislativa

Indicadores	Puntuaciones	Puntuación
a. Compromiso con las convenciones y acuerdos internacionales (¿Firmó y ratificó (aceptó, aprobó, se adhirió a) la Convención de Aarhus o el Acuerdo de Escazú, que requiere la participación de la sociedad civil en relación con el medio ambiente y el clima?)	0 = no, ni firmado, ni ratificado (aceptado, aprobado, adherido) 1 = firmado, pero no ratificado (aceptado, aprobado, adherido) 2 = ratificado (aceptado, aprobado, adherido)	1
b. Leyes nacionales que requieren la participación proactiva de la sociedad civil ¿En qué medida <ul style="list-style-type: none">la constitución,las leyes marco nacionales sobre el medio ambiente y el clima,las leyes de evaluación ambiental estratégica,o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (relativas a la energía, la industria, el transporte, los bosques o el uso de la tierra) obligan al Estado o a los organismos estatales a nivel nacional a buscar proactivamente la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima, más allá de la notificación oficial de los eventos de participación?) ⁴³	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = algunas de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas	1

ataques o acosos a los defensores y activistas ambientales.

43 Si hay un acto primario que requiere participación y que afecta a varias leyes subordinadas, estas últimas se cuentan también.

<p>c. Leyes nacionales que requieren una participación oportuna (¿En qué medida</p> <ul style="list-style-type: none">la constitución,las leyes marco nacionales sobre el medio ambiente y el clima,las leyes de evaluación ambiental estratégica,o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (relativas a la energía, la industria, el transporte, los bosques o el uso de la tierra) <p>requieren la participación oportuna (antes de que se tome una decisión y de modo que haya tiempo suficiente para que una autoridad tenga en cuenta las observaciones del público) de la sociedad civil en la adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima?)</p>	<p>0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = algunas de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas</p>	<p>2</p>
<p>d. Leyes nacionales que requieren información sobre el proceso de participación (¿En qué medida</p> <ul style="list-style-type: none">la constitución,las leyes marco nacionales sobre el medio ambiente y el clima,las leyes de evaluación ambiental estratégica,o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (relativas a la energía, la industria, el transporte, los bosques o el uso de la tierra) <p>requieren que se ponga a disposición de la sociedad civil toda la información pertinente a los procesos de adopción de decisiones relativas al medio ambiente y el clima, sin que la sociedad civil tenga que hacer una solicitud oficial de información?)</p>	<p>0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = algunas de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas</p>	<p>1</p>
<p>e. Leyes nacionales que requieren la consideración de las observaciones de la sociedad civil (¿En qué medida</p> <ul style="list-style-type: none">la constitución,las leyes marco nacionales sobre el medio ambiente y el clima,las leyes de evaluación ambiental estratégica,o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (relativas a la energía, la industria, el transporte, los bosques o el uso de la tierra) <p>requieren que el Estado o los organismos estatales a nivel nacional tengan debidamente en cuenta las observaciones de la sociedad civil en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente y el clima?</p>	<p>0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = algunas de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas</p>	<p>1</p>

<p>f. Leyes nacionales que exigen la notificación a la sociedad civil de la decisión adoptada, junto con las razones y consideraciones en que se basa la decisión (¿En qué medida</p> <ul style="list-style-type: none">la constitución,las leyes marco nacionales sobre el medio ambiente y el clima,las leyes de evaluación ambiental estratégica,o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (relativas a la energía, la industria, el transporte, los bosques o el uso de la tierra) <p>requieren que el Estado o los organismos estatales a nivel nacional informen con prontitud a la sociedad civil sobre la decisión y proporcionen una respuesta por escrito en la que se expliquen las observaciones que se hayan tenido en cuenta y se expongan las razones del rechazo de otras?)</p>	<p>0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = algunas de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas</p>	<p>0</p>
	<p>Puntuación máxima: 17</p>	<p>6</p>

Criterios 3 Apoyo a la gobernanza y las estructuras

Indicadores	Puntuaciones	Puntuación
<p>a. Estructura de gobernanza (¿Existe un órgano o mecanismo institucional, como un comité, división o centro, que apoye y coordine los procesos de participación relacionados con el medio ambiente y el clima?)</p>	<p>0 = no 2 = sí</p>	<p>2</p>
<p>b. Coordinación y cooperación institucional (¿Se coordinan los procesos de participación nacional relacionados con el medio ambiente y el clima en los diferentes niveles políticos verticales y horizontales?)</p>	<p>0 = no 1 = hay una débil coordinación y cooperación 2 = hay una buena coordinación y cooperación 3 = hay muy buena coordinación y cooperación</p>	<p>1</p>
<p>c. Recursos financieros (¿Se presta apoyo financiero a los agentes de la sociedad civil para que participen en la política ambiental/climática, por ejemplo, mediante un subsidio, el reembolso de los gastos de viaje o la financiación de los funcionarios?)</p>	<p>0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, completamente</p>	<p>0</p>
	<p>Puntuación máxima: 7</p>	<p>3</p>

Criterios 4 Procesos de participación cualitativa ⁴⁴

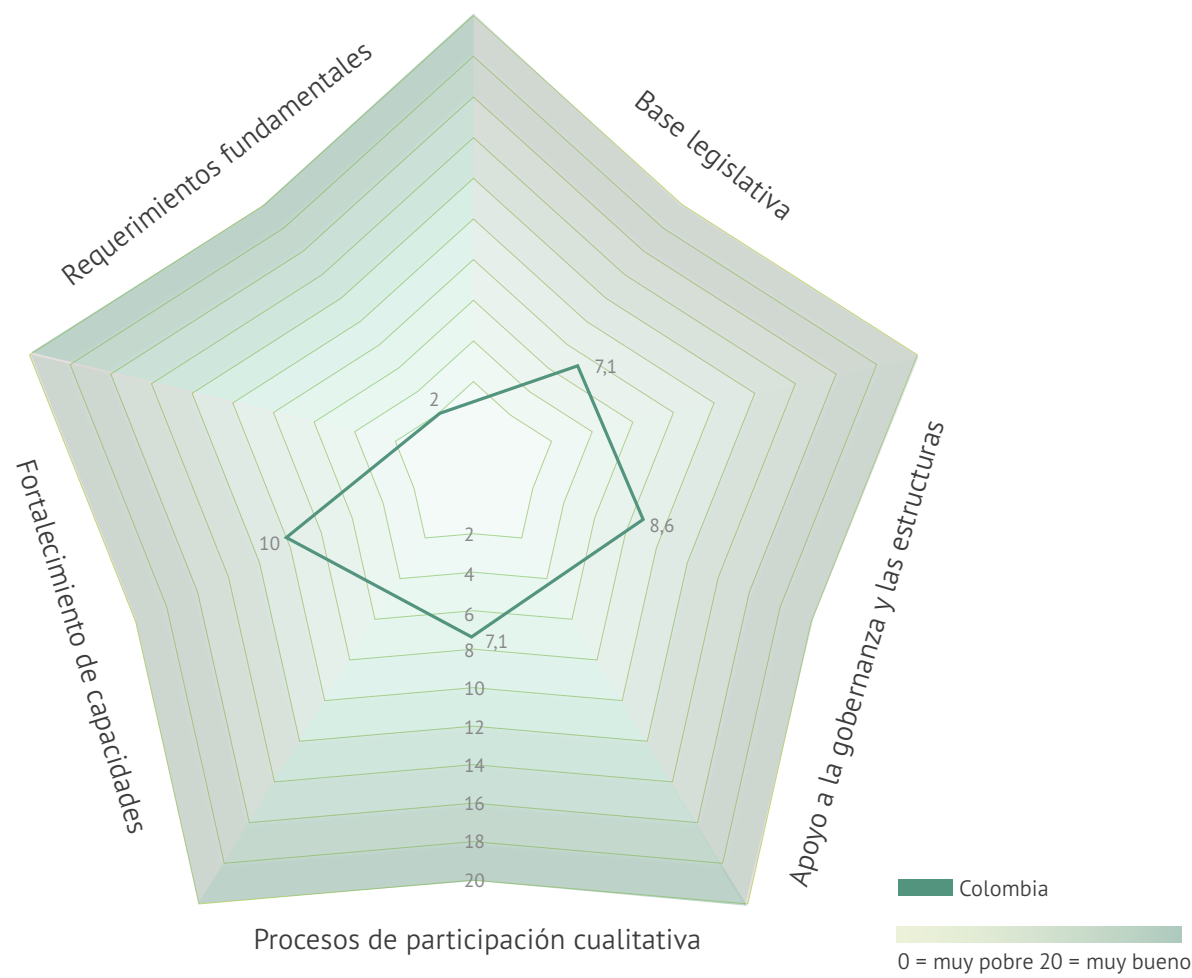
Indicadores	Puntuaciones	Puntuación
a. Participación temprana (¿En qué etapa participó la sociedad civil en el proceso?)	0 = sólo después de que la mayoría de las decisiones se hayan tomado 1 = después del primer borrador del documento/plan/estrategia 2 = directamente desde el principio	1
b. Invitación amplia e inclusiva (¿Se invitó a participar a una amplia variedad de representantes de la sociedad civil (organizaciones de la sociedad civil y público en general), incluidos, por ejemplo, los que representan a la juventud, el género, los grupos indígenas y los grupos étnicos minoritarios?)	0 = no hay representantes de la sociedad civil invitados 1 = no hay una gran variedad de invitados, sólo unas pocas OSC seleccionadas 2 = o sólo las OSC o sólo el público en general invitado 3 = sí, una amplia variedad de invitados	1
c. Invitación oportuna (¿Se invitó a la sociedad civil a participar con suficiente antelación?)	0 = algunos días de antelación 1 = menos de un mes de antelación 2 = con más de un mes de antelación	1
d. Formatos de participación adecuados (¿Cómo participó la sociedad civil en el proceso?)	0 = a través de la información 1 = a través de la consulta 2 = a través de varios formatos interactivos, fomentando el diálogo y la colaboración	0
e. Transparencia e información (¿Se disponía de información sobre los antecedentes técnicos y el proceso de participación de la sociedad civil?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, mucha información	1
f. Documentación disponible (¿Se puso a disposición de la sociedad civil la documentación sobre los debates y los resultados?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, completamente	1
g. Examen transparente de las recomendaciones (¿Se examinaron de manera transparente las recomendaciones y opiniones de la sociedad civil?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, completamente	1
h. Proceso de evaluación y retroalimentación (¿Hubo un proceso de evaluación e información sobre el procedimiento de participación?)	0 = no 2 = si	0
	Puntuación máxima: 17	6

44 El puntaje representa la evaluación promediada de algunos procesos de participación nacional recientes relacionados con el medio ambiente y el clima en cada país, que se describen en detalle en los respectivos capítulos del presente estudio.

Criterios 5 Fortalecimiento de capacidades

Indicadores	Puntuaciones	Puntuación
a. Educación ambiental (¿Se ofrece al público una educación nacional formal y no formal sobre el medio ambiente y el clima?)	0 = no 1 = sí, se ofrece algo de educación 2 = sí, se ofrece mucha de educación	1
b. Sensibilización del público sobre los derechos y oportunidades de participación (¿Está disponible para el público la información sobre los derechos y oportunidades de participación pública?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, completamente	1
c. Fortalecimiento de capacidades de las OSC en materia de cambio climático, política climática, diálogo político, desarrollo organizativo, cooperación y creación de redes (¿Existe un desarrollo de capacidades en temas como el cambio climático, la política climática, el diálogo político, el desarrollo organizativo, la cooperación o la creación de redes para las OSC?)	0 = no 1 = sí, se dispone de cierto fortalecimiento de capacidades 2 = sí, hay gran fortalecimiento de capacidades	1
d. Fortalecimiento de capacidades de los gobiernos en materia de participación e intervención de los interesados (¿Existe un fortalecimiento de capacidades en materia de participación y compromiso de los interesados para los gobiernos nacionales y los funcionarios estatales?)	0 = no 1 = sí, se dispone de cierto fortalecimiento de capacidades 2 = sí, hay gran fortalecimiento de capacidades	1
	Puntuación máxima: 8	4
59		19

Figura 1: Evaluación ambiental y oportunidades de participación en las políticas climáticas en Colombia (en una escala de un máximo de 20 puntos)



2.8 Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil

Uno de los principales objetivos del proyecto „Fortalecimiento de la sociedad civil para la aplicación de la política nacional sobre el clima“ es fomentar y mejorar las condiciones y posibilidades de participación de la sociedad civil en la política nacional sobre el clima. Por lo tanto, en este capítulo se presentan recomendaciones derivadas del status quo analizado, incluyendo las barreras y retos identificados que impiden la participación efectiva en Colombia. Las siguientes recomendaciones son específicas para cada país y tienen por objeto orientar a los encargados de formular políticas nacionales, a otros interesados pertinentes para la formulación de políticas relacionadas con el clima y la participación en ellas, como las instituciones y los donantes internacionales, y a la propia sociedad civil.

Los puntos de entrada identificados sobre cómo mejorar la participación de la sociedad civil (organizaciones) se agruparon en cinco áreas de acción: requerimientos fundamentales, base legislativa, apoyo a la gobernanza y las estructuras, procesos de participación cualitativa y fortalecimiento de capacidades.



2.8.1 Requerimientos fundamentales

Garantizar la seguridad de los ciudadanos y los defensores del medio ambiente

La larga historia de conflictos violentos y represiones en Colombia es tan compleja y fundamental que difícilmente se pueden dar aquí recomendaciones adecuadas que ofrezcan soluciones satisfactorias a los problemas relacionados con ellos. Sin embargo, en el contexto de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas, no puede subrayarse suficientemente la importancia de garantizar la seguridad personal frente a la represión y las amenazas físicas para todos los ciudadanos del país como prioridad máxima. Esto incluye, sin duda, a quienes desean participar en los procesos de toma de decisiones y expresar sus opiniones y demandas, como los defensores del medio ambiente y de los derechos humanos. Por lo tanto, las negociaciones de paz, la lucha contra la violación de los derechos humanos y el fortalecimiento del estado de derecho tienen que ser impulsados constantemente por los actores nacionales e internacionales.

Colombia ya ha aprobado algunas leyes que en teoría tienen el potencial de contribuir a la protección de los defensores del medio ambiente, como el derecho constitucional a un medio ambiente sano. Sin embargo, Colombia sigue siendo uno de los países más peligrosos del mundo para los defensores del medio ambiente (ver capítulo 2.3). Por lo tanto, la legislación y la jurisdicción colombianas deben fortalecerse aún más en cuanto a la creación de normas sólidas y eficaces para proteger a los defensores del medio ambiente de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. Además, es importante reforzar la ejecución de las leyes existentes y asegurar la investigación rápida e independiente de todas las violaciones de los derechos de los defensores del medio ambiente, el enjuiciamiento de los presuntos autores y la creación de recursos y sanciones eficaces. (Knox, 2017). Se pueden utilizar varias normas y directrices internacionales como modelo. Un paso importante sería la rápida ratificación del Acuerdo de Escazú, incluida la obligación de proteger mejor los derechos de los defensores del medio ambiente y su amplia incorporación a la legislación nacional. Las instituciones que

se establezcan como parte de la aplicación del Acuerdo de Escazú, como el Comité de Cumplimiento previsto, pueden ejercer presión externa sobre Colombia para que cumpla sus obligaciones. Además, las OSC y las redes nacionales e internacionales necesitan apoyo para ayudar a los defensores del medio ambiente a garantizar su propia seguridad, empoderándolos mediante la capacitación y el empleo de una defensa eficaz (Earthrights International, 2018). Sólo se pueden lograr mejoras reales en la participación política si se aumenta la seguridad personal de todos los ciudadanos de Colombia.



2.8.2 Base legislativa

Ratificar e implementar el Acuerdo de Escazú

La reciente firma del Acuerdo de Escazú por parte de Colombia es ya un primer paso importante para el fortalecimiento de los derechos de participación ambiental en el país. Sin embargo, el Acuerdo de Escazú todavía no está legalmente en vigor desde su firma. El acuerdo sólo adquiere su condición de tratado internacional jurídicamente vinculante cuyo incumplimiento puede ser sancionado cuando 11 países de la región lo hayan firmado y ratificado. Por lo tanto, Colombia debe ratificar el acuerdo rápidamente y asegurar su incorporación plena y completa a la legislación nacional. Toda la legislación y los procedimientos existentes sobre la participación ambiental deben ser revisados e incorporados a las obligaciones del acuerdo. Esto incluye todos los reglamentos y prácticas relacionados con el acceso a la información ambiental, la participación en la toma de decisiones ambientales, el acceso a la justicia en materia ambiental y la protección de los defensores del medio ambiente. La plena aplicación de los requisitos del acuerdo contribuye de manera sostenible y global a una importante mejora de la sociedad civil colombiana.

Definir procedimientos legales claros para la participación pública y hacerlos obligatorios

Aunque en Colombia existen varios mecanismos de participación y la aplicación de la participación es exigida por muchas leyes y procesos de toma de decisiones, los detalles de procedimiento de estos procesos no están regulados ni normalizados. Por lo tanto, se requiere una reglamentación nacional sobre la aplicación de los mecanismos y oportunidades de participación ambiental que defina legalmente los procedimientos de participación pública en las políticas, planes y programas ambientales y climáticos. Las directrices deben estar en concordancia con los requisitos del Acuerdo de Escazú y orientadas a la buena práctica internacional en materia de participación pública. La conformidad con estas directrices debería ser obligatoria para todas las instituciones estatales. Esto permite a los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y otros interesados seguir y comprender los procesos de adopción de decisiones y participar en todas las etapas pertinentes del proceso. Esto aumenta el impacto de la participación, refuerza la confianza, la aceptación y el entendimiento mutuo, y da mayor legitimidad a los instrumentos y decisiones públicos.



2.8.3 Apoyo a la gobernanza y las estructuras

Definir claramente las competencias y responsabilidades

Aunque la Política Nacional de Cambio Climático de Colombia (PNCC) es bastante compleja y completa, no define claramente las competencias y responsabilidades. En particular, falta una clara determinación entre los diferentes niveles gubernamentales (como el nacional o el regional). Por lo tanto, la revisión del Sistema Nacional de Cambio Climático de Colombia (SISCLIMA) debería utilizarse para incorporar esa clara definición de responsabilidades y tareas. En particular, la próxima formulación de planes de desarrollo territorial y planes de acción de las autoridades autónomas regionales depende de una distribución de competencias claramente determinada. En el contexto de la participación de la sociedad civil, es importante que esta distribución de competencias sea transparente y que la información al respecto sea abiertamente accesible al público. De esta manera se garantiza que quienes pretenden participar en los procesos de toma de decisiones sepan a qué institución pueden recurrir.

Fortalecimiento del presupuesto para la participación Ambiental

En Colombia, el diseño y la ejecución de actividades de participación con las OSC y los sectores público y privado en el contexto de las políticas climáticas se financia con fuentes nacionales e internacionales. La entidad rectora en la financiación del desarrollo de políticas climáticas, incluida la aplicación de los procedimientos de participación, es el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Sin embargo, especialmente a nivel de los departamentos, los presupuestos para la aplicación de los procedimientos de participación son bajos y el presupuesto de MADS también se ha reducido año tras año. Por lo tanto, es necesario aumentar los presupuestos de las autoridades ambientales regionales y de los MADS para garantizar la aplicación de la participación de la sociedad civil, en particular para que puedan financiar el desarrollo de órganos y mecanismos de participación cualitativos en las regiones.



2.8.4 Procesos de participación cualitativa

Facilitar el acceso a la información específica del grupo destinatario

Es esencial que el público tenga acceso a toda la información pertinente que se necesita para comprender plenamente el proceso de adopción de decisiones a fin de lograr una participación efectiva. En este sentido, hay que reconocer como positivo que la información sobre la mayoría de los instrumentos y políticas sobre cambio climático en Colombia esté disponible y sea procesada para su consulta en las páginas web del MADS y otras entidades competentes. Adicionalmente, es posible acceder a toda la información relacionada con los temas ambientales en Colombia a través del derecho de petición, definido en el Artículo 23 de la constitución, y regulado en detalle en el Artículo 74 de la Ley 99 de 1993. De esta manera, cualquier ciudadano puede solicitar información relacionada con el cambio climático y obtener una respuesta en un plazo de 10 días hábiles. Sin embargo, la información disponible es a menudo muy técnica y difícil de entender para los no expertos. Para que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil puedan participar eficazmente, es esencial proporcionar información gratuita

en un lenguaje fácil y accesible para los ciudadanos, procesada en formatos de fácil acceso. Por consiguiente, el Estado debería proporcionar resúmenes no técnicos de toda la información pertinente y manuales para los ciudadanos con conocimientos básicos sobre los instrumentos de las políticas sobre el cambio climático. Además, es importante avanzar en la creación de nuevos canales de difusión de la información y proporcionar información adaptada a las necesidades de los distintos grupos destinatarios para permitir una participación más amplia.

Inclusión de una gama más amplia de interesados de la sociedad civil

En los últimos años, sólo un número muy reducido de organizaciones de la sociedad civil participó en los procesos de participación en las políticas nacionales sobre el clima en Colombia. Se trataba principalmente de grandes ONG con un alto nivel de conocimientos técnicos, de alcance nacional y con sede en la capital, Bogotá. No reflejan suficientemente la diversidad de la sociedad civil colombiana. Las OSC más pequeñas y las OSC de otras partes del país o las organizaciones con menor capacidad y presupuesto apenas participaron en ninguno de los procesos de participación. Por lo tanto, es importante abrir la participación para permitir una representación real de la sociedad civil colombiana. Esto se puede hacer invitando activamente a una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil a participar y difundiendo información sobre los procesos a través de muchos canales diferentes. Para permitir una participación real, también es necesario revisar las normas para los comentarios de los diferentes actores de manera que la participación climática no sea simplemente un requisito formal que legitime el proceso, sino una oportunidad para que los actores de la sociedad civil expresen sus preocupaciones, temores e ideas. El Estado no debería considerar la participación de las OSC meramente como una fuente de conocimientos técnicos y datos adicionales, sino que los intereses y preocupaciones de los agentes de la sociedad civil deberían tenerse en cuenta en cada etapa del proceso de toma de decisiones. El Estado debe promover especialmente la participación de las comunidades vulnerables y los representantes de los grupos étnicos y debe apoyarlos activamente para que lo hagan, como es el caso de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), los representantes de las comunidades negras y las organizaciones de mujeres.

Aumentar la transparencia y la trazabilidad de los procesos de toma de decisiones

Para aumentar la transparencia y la trazabilidad de los procesos de toma de decisiones sobre políticas climáticas, todas las etapas pertinentes de los procesos de participación deberían documentarse y almacenarse en archivos institucionales. Esto contribuye a la continuidad de su aplicación también cuando cambia el gobierno. Además, permite llevar un registro a largo plazo de todas las prácticas, lo que permite evaluar los procesos y valorar la influencia real de la participación en los textos finales de las políticas. Además, facilita la réplica de las buenas prácticas por parte de otras autoridades y otros gobiernos, la identificación de oportunidades de mejora de los procesos para permitir el diseño de instrumentos con mayor legitimidad y comprensión para su aplicación, y la identificación y prevención de la corrupción.

Aprovechar los próximos procesos políticos como una oportunidad para fortalecer la participación en las políticas climáticas

Actualmente se están actualizando los NDC para presentarlos a la CMNUCC en 2020, de conformidad con el artículo 4 del Acuerdo de París. Esta es una oportunidad para revisar, fortalecer y mejorar el proceso de participación llevado a cabo por el gobierno durante el desarrollo del INDC, tomando avances normativos, regulatorios e institucionales que puedan facilitar mayores oportunidades de participación. En este contexto, es importante crear más y más amplios espacios de diálogo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería de Colombia), el MADS y los actores de la sociedad civil, que permitan la participación real de la sociedad civil y el sector privado en la adopción de posiciones de negociación de los instrumentos internacionales.

Asimismo, deben crearse nuevas oportunidades de participación de la sociedad civil, que permitan a las OSC llegar a los encargados de adoptar decisiones a nivel nacional, territorial y municipal, no sólo en la formulación de políticas climáticas, sino también en la aplicación de sus medidas e instrumentos asociados. Esto permitirá a las OSC recurrir a las autoridades en el momento oportuno para intervenir e influir realmente en la elaboración y aplicación de instrumentos, medidas y planes de acción.



2.8.5 Fortalecimiento de capacidades

Fortalecimiento de capacidades de los mecanismos de participación oficiales y oficiales

En Colombia, los mecanismos formales de participación existentes son poco conocidos y raramente utilizados tanto por los actores de la sociedad civil como por los funcionarios públicos. Además, los formatos informales que han sido utilizados con frecuencia por las autoridades, como los „talleres“ o las „reuniones“, no siempre tienen validez jurídica para garantizar el derecho fundamental a la participación en los términos en que se describe en la Constitución. Por lo tanto, se requiere un diálogo nacional sobre el concepto de participación ambiental, sus mecanismos y la definición de normas claras para su aplicación. En este sentido, es fundamental promover espacios para la creación de capacidad y el fortalecimiento de los conocimientos sobre los mecanismos formales de participación tanto con los funcionarios públicos como con los actores de la sociedad civil.

Mejorar la cobertura de los medios de comunicación y la educación sobre las políticas climáticas y los derechos cívicos

Los medios de comunicación tienen un enorme potencial para proporcionar a un gran número de actores información sobre el cambio climático, las políticas climáticas y los derechos cívicos. La sensibilización puede mejorarse mediante campañas en los medios de comunicación social sobre los instrumentos y políticas nacionales y así poder llegar directamente a los ciudadanos de todo el país, especialmente a los jóvenes. Asimismo, la educación escolar y profesional debería integrar en sus planes de estudio las políticas sobre el cambio climático y el clima, así como los derechos cívicos. Además, debería promoverse la formación educativa de los periodistas y los líderes sociales, ya que son los responsables de difundir la información a los ciudadanos y tienen que hacer frente al reto de comunicar este tema de forma adecuada y accesible.

Planificación de la política nacional sobre el clima en Colombia

5 medidas clave para garantizar que la participación de la sociedad civil sea significativa, eficaz y a largo plazo

1 Garantizar la seguridad y la observancia de los derechos humanos de todos los ciudadanos:

Los ciudadanos que deseen participar en la toma de decisiones sobre el medio ambiente deben ser protegidos de las amenazas físicas y psicológicas y del desprecio de sus derechos humanos. Reforzar la aplicación de las leyes existentes para la protección de los ciudadanos, asegurar una investigación rápida e independiente de todas las violaciones de los derechos humanos, enjuiciar a los presuntos autores y crear recursos y sanciones eficaces para las violaciones de los derechos humanos.

2 Ratificar e implementar plenamente el Acuerdo de Escazú en la legislación nacional:

Colombia debería ratificar rápidamente el Acuerdo de Escazú para garantizar que sea jurídicamente vinculante para todos los Estados partes. Asegurar la incorporación plena y completa del acuerdo en la legislación nacional, incluida la revisión de toda la legislación y los procedimientos existentes sobre participación ambiental y asegurar su incorporación a las obligaciones del acuerdo.

3 Definir procedimientos legales claros para la participación pública y hacerlos obligatorios:

Crear directrices legales claras sobre la aplicación de los mecanismos de participación que definan en qué etapas del proceso de toma de decisiones las instituciones estatales están obligadas a aplicar los procesos de participación, incluida una definición clara de todos los pasos de procedimiento y la indicación de un calendario claro para su realización.

4 Incluir una gama más amplia de agentes de la sociedad civil y aumentar la transparencia y la trazabilidad de los procesos de adopción de decisiones:

Abrir los procesos de participación a una gama más amplia de actores de la sociedad civil para permitir una representación real de la sociedad civil de Colombia. Invitar activamente a una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil y difundir información sobre los procesos a través de muchos canales diferentes adaptados a grupos destinatarios específicos. En particular, promover la participación de las comunidades vulnerables y los representantes de los grupos étnicos, y apoyar activamente su participación. Documentar todos los pasos pertinentes de los procesos de participación y hacer que la documentación sea accesible al público para permitir una mayor transparencia en la toma de decisiones.

5 Aumentar el fortalecimiento de capacidades para los mecanismos de participación oficiales y oficiosos:

Promover las oportunidades de creación de capacidad y aumentar los conocimientos sobre los mecanismos formales de participación con los funcionarios públicos y los agentes de la sociedad civil.

Conclusiones

La participación de la sociedad civil en la formulación de políticas relacionadas con el clima puede contribuir a mejorar la calidad y la ambición de la política climática. Por lo tanto, es especialmente necesaria en un momento en que la mayoría de los países están obligados actualmente a revisar sus NDC, que determinarán las políticas relacionadas con el clima para los años siguientes.

A partir de 2011, Colombia ha desarrollado diversas políticas y estrategias climáticas, integradas en un marco integral de Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) y ha establecido un amplio sistema de gestión del cambio climático (SISCLIMA). En este contexto, se formularon muchas nuevas estrategias y planes nacionales sobre el clima (ECDBC, PNACC, ENREDD+, PAS, PIGCCS, PIGCCT y EICDGB) y se crearon nuevas instituciones y entidades para la gestión del cambio climático a diferentes niveles (CICC, CNCC y los NRCC). En base a estos importantes esfuerzos por adaptar los acuerdos institucionales a las necesidades del régimen de política climática internacional y hacer frente a los desafíos nacionales y regionales del cambio climático, se puede concluir que el cambio climático ha sido un tema de creciente prioridad para los últimos gobiernos colombianos. Las instituciones y entidades recientemente creadas en relación con el cambio climático, especialmente el CNCC y los NRCC, involucran a los actores de la sociedad civil y, por lo tanto, apoyan en cierta medida la participación de la sociedad civil. Sin embargo, si bien el SISCLIMA fortalece la coordinación institucional y la cooperación entre los diferentes niveles políticos verticales y horizontales en lo que respecta a la política climática, esta coordinación y cooperación es bastante débil cuando se trata de la participación de la sociedad civil. Además, los presupuestos de las instituciones colombianas para permitir la participación de la sociedad civil son bastante bajos. Por lo tanto, a pesar de las instituciones de política climática recientemente establecidas, Colombia sólo tiene un desempeño modesto en lo que respecta a las estructuras de gobernanza en la evaluación del medio ambiente y las oportunidades de participación que se hace en este estudio, con una puntuación de 3/7.

Sin embargo, el inconveniente más evidente y grave para la participación de la sociedad civil en Colombia es la situación de seguridad alarmantemente débil de los ciudadanos colombianos debido a décadas de guerra civil y conflictos violentos internos, así como a la persecución, la estigmatización, los ataques violentos y los asesinatos de líderes comunitarios y defensores del medio ambiente y los derechos humanos. En este contexto, no es de extrañar que Colombia obtenga una puntuación muy baja en lo que respecta a los requisitos fundamentales para participar en la evaluación (1/10). A pesar de las amenazas fundamentales a las que se enfrentan constantemente los ciudadanos colombianos, es notable y admirable la fuerza y el coraje con que los líderes, organizaciones y redes de la sociedad civil colombiana siguen luchando continuamente por sus derechos e impulsando el cambio social y ambiental en su país.

Además de estas condiciones tan adversas, otras circunstancias impiden la participación plena y efectiva de la sociedad civil en las políticas climáticas. En lo que respecta a la legislación, las deficiencias no son tan evidentes a primera vista. La legislación colombiana generalmente incluye muchos mecanismos y oportunidades de participación y hay que reconocer como positivo que es posible acceder a toda

la información relacionada con los temas ambientales a través del derecho de petición constitucional. Además, la mayoría de las estrategias y planes de política climática desarrollados incluyen procesos para la participación de los interesados y la sociedad civil hasta cierto punto. Sin embargo, la falta de detalles y normas de procedimiento para la aplicación de los mecanismos y procedimientos impide la participación efectiva de la sociedad civil en la mayoría de los procesos de adopción de decisiones políticas y administrativas. Los formatos de participación que aplican el gobierno y la administración en el contexto de la elaboración de políticas sobre el clima no suelen basarse en los principios de las prácticas óptimas de participación porque las obligaciones de hacerlo no están previstas en la legislación colombiana. Por consiguiente, a pesar de las numerosas reglamentaciones legislativas existentes que incluyen los derechos de participación, Colombia también actúa con bastante modestia en la evaluación de sus requisitos legales (6/17). Sólo unas pocas leyes cumplen los criterios evaluados para la participación efectiva de la sociedad civil, entre ellos la participación proactiva, la distribución de información sobre el proceso de participación, la consideración de las observaciones de la sociedad civil en la adopción de decisiones y la información de la sociedad civil sobre las decisiones que se adoptaron.

Aunque en Colombia se dispone de información sobre la mayoría de los instrumentos y políticas sobre el cambio climático y se procesa para su consulta en los sitios web de las autoridades responsables, en la mayoría de los casos la información es muy técnica y no se adapta a las necesidades de los diferentes grupos destinatarios. Además, las autoridades no difunden activamente esta información. Los conocimientos limitados y la escasa capacidad para ejercer los mecanismos de participación exigidos por la ley son otros obstáculos para que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil participen efectivamente. Hay pocos esfuerzos para la creación de capacidad en el uso de mecanismos de participación tanto para la sociedad civil como para los representantes de las autoridades, lo que lleva a un desempeño bastante moderado de Colombia dentro de la evaluación cualitativa con respecto a la creación de capacidad (4/8). Esto, y el hecho de que sólo se invita activamente a un número limitado de agentes de la sociedad civil a participar en los procedimientos, hace que la participación de la sociedad civil en Colombia no sea muy inclusiva. En la mayoría de los casos, sólo fueron invitadas a participar las mismas ONG, en su mayoría grandes, prestigiosas y consolidadas, que operan en todo el país y tienen su sede en Bogotá. Estas ONG se centran en la conservación de la naturaleza y sus vínculos con la sociedad civil colombiana son bastante débiles. Las OSC más pequeñas y especialmente las OSC de otras partes del país apenas participan en ninguno de los procesos. Además, la participación de estas ONG se produjo relativamente tarde en la mayoría de los procesos, después de que otros interesados, como los representantes de la economía, ya hubieran participado y contribuido a los proyectos de decisión. Esto da la impresión de que el gobierno colombiano favorece los intereses económicos sobre los de la sociedad civil. Por último, la mayoría de los formatos de participación de la sociedad civil se centran más en la información que en dar a las OSC y las ONG la posibilidad de tener una influencia real en las decisiones finales. Por consiguiente, Colombia obtiene también una puntuación bastante baja en la evaluación de los procedimientos de participación (6/17).

Para mejorar la situación de la participación de la sociedad civil en Colombia en general, incluida la participación en la política climática, la medida más urgente sería mejorar de manera sostenible la situación de seguridad en el país. Al mismo tiempo, éste será el desafío más complejo y difícil teniendo en cuenta la situación histórica y actual de inestabilidad de Colombia. El proceso de paz, la resolución de conflictos violentos y el fortalecimiento de la legislación y la jurisdicción colombianas, incluido el refuerzo de la ejecución de las leyes vigentes, la garantía de una investigación rápida e independiente de todas las violaciones legales, el enjuiciamiento efectivo de los presuntos autores y la creación de recursos y sanciones eficaces, son retos para las generaciones y de proporciones históricas. Sin embargo, la participación de la sociedad civil en Colombia siempre se verá gravemente amenazada si no se introducen mejoras de gran alcance en estas esferas.

En cambio, los ajustes relativamente pequeños tienen el potencial de conducir a mejoras sostenibles en lo que respecta a la legislación colombiana sobre participación (ambiental) y a la aplicación de procedimientos de participación. El sistema jurídico de Colombia ya incluye muchos puntos de partida positivos notables para la promoción de la participación de la sociedad civil y muchos mecanismos de participación. La consiguiente promoción y aplicación de éstas y la elaboración de directrices jurídicas obligatorias para los procedimientos de participación, basadas en los principios de las buenas prácticas internacionales, serían medidas que tendrían importantes repercusiones positivas para la participación de la sociedad civil en el país. El proceso de ratificación y aplicación del Acuerdo de Escazú tiene el potencial de ser una fuerza motriz para apoyar esto.

A partir de 2019, la mayoría de los instrumentos y políticas relacionados con el cambio climático en Colombia, incluido el NDC, ya han sido diseñados. El principal papel de la participación de la sociedad civil será vigilar su aplicación en los próximos años. Además, de acuerdo con el artículo 4 del Acuerdo de París, los NDC deberán ser revisados durante el año 2020. Estos procesos pueden utilizarse como oportunidades para revisar críticamente y supervisar los procesos de participación del pasado, al tiempo que se ajustan y mejoran los procesos futuros para que estén más en consonancia con las mejores prácticas internacionales, dando así a la sociedad civil de Colombia la oportunidad de influir realmente en sus políticas climáticas nacionales e internacionales.

En general, los resultados de nuestro estudio subrayan la necesidad de realizar más y más vigorosos esfuerzos para fortalecer la participación de la sociedad civil en las políticas relacionadas con el clima en todo el mundo. Aunque actualmente otras crisis parecen eclipsar la pertinencia de la protección del clima y la participación de la sociedad civil, es más importante que nunca incluir las perspectivas de los más afectados. Los actores interesados de la sociedad civil deben exigir activamente la participación y el poder de decisión y los gobiernos deben proporcionarles oportunidades para participar. Esto es necesario para mejorar la calidad, la eficacia y la ambición de las políticas relacionadas con el clima. La lucha contra el cambio climático es un objetivo común y sólo puede lograrse si todos los países combinan sus esfuerzos y están dispuestos a aprender unos de otros.

Bibliografía

B

Barragán Terán, D., & Muñoz Ávila, L. (2018). *Gobernanza forestal en Colombia y Ecuador*. *Revista de Derecho Ambiental*, 09(09), 93. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2018.49747>

C

Conference of INGOs of the Council of Europe. (2009). *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*.

Constitución Política de Colombia 1991. (2016). pp. 1–170. Retrieved from [http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucionpolitica de Colombia.pdf](http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucionpolitica%20de%20Colombia.pdf)

Council of Europe; Pompidou Group. (2015). *Government interaction with Civil Society*. Policy paper on government interaction with civil society on drug policy issues: Principles, ways and means, opportunities and challenges.

D

Decreto 1397 de 1996. Decreto 1397 de 1996., Pub. L. No. 1397/1996, 1996.

Dietz, K. (2018). *Consultas populares mineras en Colombia : Condiciones de su realización y significados políticos . El caso de La Colosa*. *Colombia Internacional*, 93, 93–117. <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>

E

Earthrights International. (2018). *Protecting environmental defenders. What is to be done?* Retrieved December 21, 2019, from Earthrights International Homepage website: <https://earthrights.org/blog/protecting-environmental-defenders-what-is-to-be-done/>

El Espectador. (2018, October 16). *La minería y las consultas populares*.

El Tiempo. (2019, December). *¡Lo lograron!: el Gobierno firmó el Acuerdo de Escazú*.

Evans, V. C. (2016). *The civil society of Colombia*. Indiana University.

F

Forest Carbon Partnership Facility. (2017). *Mid-Term Progress Report Colombia*.

G

Global Witness. (2017). *At What Cost? Irresponsible business and the murder of environmental and land defenders in 2017*. London.

Global Witness. (2020). *Defending Tomorrow: The climate crisis and threats against land and environmental defenders*. Retrieved from globalwitness.org

H

Habitat-climate-environment Working Group. (2018). *Environmental Rights are Human Rights: The Escazú Agreement*.

Heidelberg Institute for International Conflict Research. (2019). *Conflict Barometer 2018*. Heidelberg.

I

IKV PAX. (2012). *Free, Prior and Informed Consultation in Colombia : the case of the expansion of the Cerrejón project*.

K

Knox, J. (2017). *Environmental Human Rights Defenders. A global crisis*. In Policy Brief, Universal Rights Group.

L

LIFE PlanUp. (2019). *Report on Good Practices in Energy and Climate Governance*.

M

Milano, F. (2019). *Governments and Civil Society Advancing Climate Agendas*.

Mina Paz, Á. (2005). *Participación ciudadana en Colombia*. *Revista Electrónica Aportes Andinos*, 14.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2018). *Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS. (2017). *Política Nacional de Cambio Climático Documento para tomadores de decisiones*. Bogotá.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS. (2017). *Política Nacional de Cambio Climático. Dirección de Cambio Climático*. Bogotá.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS. (2013). *Colombia: Propuesta de preparación para REDD+ (r-pp)* 5 (Versión 7.1 – mayo 14 de 2013).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS. (2019). *Nodos Territoriales y Sectoriales de Cambio Climático*.

Ministerio del Interior de Colombia. (2016). *Hacia una Sociedad Democrática, Justa e Incluyente. Ley 1757 de Participación Ciudadana*. Bogotá.

MPC. (2019). *Integrantes de la Mesa Permanente de Concertación Nacional*.

N

Nuesiri, E. O. (2018). *Global Forest Governance and Climate Change: Introduction and Overview*. In E. O. Nuesiri (Ed.), *Global Forest Governance and Climate Change. Interrogating Representation, Participation, and Decentralization* (pp. 1–16). Cham, Switzerland: Springer Nature.

P

Peña Gómez, N. (2018). *Colombia y el Acuerdo de Escazú. Democracia ambiental en el derecho Internacional. Una presentación sobre el Acuerdo Regional de América Latina y el Caribe que regula el acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales*. Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad.

R

Reid, H., Ampomah, G., Olazábal Prera, M. I., Rabbini, G., & Zvigadza, S. (2012). *Southern voices on climate policy choices: analysis of and lessons learned from civil society advocacy on climate change*. London: International Institute for Environment and Development.

Rodríguez, G., & Muñoz, L. (2009). *La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio*. Bogotá.

S

Sánchez-Garzoli, G. (2016, April). *La sociedad civil: La mejor apuesta de Colombia para la construcción de la paz. WOLA - Incidencia a Favor de Los Derechos Humanos En Las Américas*.

U

United Nations Economic Commission for Europe. (2014). *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*.

United Nations Environment Programme (UNEP). (2015). *Putting Rio Principle 10 Into Action. An Implementation Guide*.

United Nations Organization. *Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean - Escazú Agreement*. , (2018).

United Nations Treaty Collection. (2020). 18. *Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean*. STATUS AS AT : 28-01-2020 05:01:27 EDT.

W

Wilder, M. (2014). *The Consolidated Guide to the REDD + Rules UNFCCC*.

Apéndice

Esquema de evaluación detallado con indicadores y opciones de puntuación

Criterios 1 Requerimientos fundamentales

Indicadores	Puntuaciones
a. Estabilidad y paz (¿Cuál es la intensidad de los conflictos en curso?) ⁴⁵	0 = alta intensidad de los conflictos (guerra limitada o en curso) 1 = medio (crisis violenta en curso) 2 = baja intensidad de conflicto (crisis o disputa no violenta en curso) 3 = muy baja intensidad de conflicto (no hay disputa, crisis o guerra en curso)
b. Anticorrupción y transparencia (¿Cuál es el nivel de corrupción percibido?) ⁴⁶	0 = altamente corrupto, CPI de 0 1 = corrupto, CPI igual o menor al 50 2 = transparente, CPI superior a 50 3 = muy transparente, CPI de 100
c. Seguridad de los defensores del medio ambiente (¿Están los defensores del medio ambiente a salvo de las amenazas?) ⁴⁷	0 = seguridad alarmantemente débil para los defensores del medio ambiente (más de un asesinato documentado) 1 = seguridad débil para los defensores del medio ambiente (un asesinato documentado) 2 = Los defensores del medio ambiente están algo seguros (no se han documentado asesinatos)
d. Compromiso político (¿Está la participación política de la sociedad civil relacionada con el medio ambiente y el clima respaldada por los órganos políticos de alto nivel y los encargados de la adopción de decisiones?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, completamente
	Puntuación máxima: 10

⁴⁵ Este indicador y la puntuación correspondiente se basan en el Barómetro de Conflictos 2018 de la Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC) (www.hiik.de/conflict-barometer/?lang=en, consultado el 23 de abril de 2020). El Barómetro de Conflictos utiliza un modelo de cinco niveles, definiendo las disputas y las crisis no violentas como conflictos no violentos con una baja intensidad de conflicto, las crisis violentas como conflictos violentos con una intensidad de conflicto media y las guerras limitadas y las guerras como conflictos violentos con una alta intensidad de conflicto.

⁴⁶ Este indicador y la puntuación correspondiente se basan en el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) 2019 de Transparencia Internacional (www.transparency.org/cpi2019, consultado el 27 de abril de 2020). Según Transparencia Internacional, una puntuación de cero significa „altamente corrupto“ y 100 es „muy transparente“. La puntuación „1=corrupto“ y 2=transparente“ fue fijada por la UfU. Transparencia Internacional define la corrupción como el „abuso del poder encomendado para beneficio propio“, mientras que „la transparencia consiste en aclarar las normas, planes, procesos y acciones“. (...) „Es la forma más segura de protegerse contra la corrupción, y ayuda a aumentar la confianza en las personas e instituciones de las que depende nuestro futuro“. (www.transparency.org/what-is-corruption, consultado el 23 de abril de 2020).

⁴⁷ Este indicador y la puntuación correspondiente se basan en el Informe Global Witness „¿A qué costo?“ que documenta el asesinato de defensores de la tierra y el medio ambiente en 2017 (www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost, consultado el 23 de abril de 2020). Es importante señalar que la ausencia de asesinato no significa que no haya otras amenazas, ataques o acosos a los defensores y activistas ambientales.

Criterios 2 Base legislativa

Indicadores	Puntuaciones
a. Compromiso con las convenciones y acuerdos internacionales (¿Firmó y ratificó (aceptó, aprobó, se adhirió a) la Convención de Aarhus o el Acuerdo de Escazú, que requiere la participación de la sociedad civil en relación con el medio ambiente y el clima?)	0 = no, ni firmado, ni ratificado (aceptado, aprobado, adherido) 1 = firmado, pero no ratificado (aceptado, aprobado, adherido) 2 = ratificado (aceptado, aprobado, adherido)
b. Leyes nacionales que requieren la participación (¿En qué medida • la constitución, • las leyes marco nacionales sobre el medio ambiente y el clima, • las leyes de evaluación ambiental estratégica, • o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (relativas a la energía, la industria, el transporte, los bosques o el uso de la tierra) obligan al Estado o a los organismos estatales a nivel nacional a buscar proactivamente la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima, más allá de la notificación oficial de los eventos de participación?) ⁴⁸	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = algunas de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas
c. Leyes nacionales que requieren una participación oportuna (¿En qué medida • la constitución, • las leyes marco nacionales sobre el medio ambiente y el clima, • las leyes de evaluación ambiental estratégica, • o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (relativas a la energía, la industria, el transporte, los bosques o el uso de la tierra) requieren la participación oportuna (antes de que se tome una decisión y de modo que haya tiempo suficiente para que una autoridad tenga en cuenta las observaciones del público) de la sociedad civil en la adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima?)	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = algunas de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas

⁴⁸ Si hay un acto primario que requiere participación y que afecta a varias leyes subordinadas, estas últimas se cuentan también.

<p>d. Leyes nacionales que requieren información sobre el proceso de participación (¿En qué medida</p> <ul style="list-style-type: none">la constitución,las leyes marco nacionales sobre el medio ambiente y el clima,las leyes de evaluación ambiental estratégica,o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (relativas a la energía, la industria, el transporte, los bosques o el uso de la tierra) <p>requieren que se ponga a disposición de la sociedad civil toda la información pertinente a los procesos de adopción de decisiones relativas al medio ambiente y el clima, sin que la sociedad civil tenga que hacer una solicitud oficial de información?)</p>	<p>0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = algunas de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas</p>
<p>e. Leyes nacionales que requieren la consideración de las observaciones de la sociedad civil (¿En qué medida</p> <ul style="list-style-type: none">la constitución,las leyes marco nacionales sobre el medio ambiente y el clima,las leyes de evaluación ambiental estratégica,o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (relativas a la energía, la industria, el transporte, los bosques o el uso de la tierra) <p>requieren que el Estado o los organismos estatales a nivel nacional tengan debidamente en cuenta las observaciones de la sociedad civil en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente y el clima?)</p>	<p>0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = algunas de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas</p>

<p>f. Leyes nacionales que exigen la notificación a la sociedad civil de la decisión adoptada, junto con las razones y consideraciones en que se basa la decisión (¿En qué medida</p> <ul style="list-style-type: none">la constitución,las leyes marco nacionales sobre el medio ambiente y el clima,las leyes de evaluación ambiental estratégica,o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (relativas a la energía, la industria, el transporte, los bosques o el uso de la tierra) <p>requieren que el Estado o los organismos estatales a nivel nacional informen con prontitud a la sociedad civil sobre la decisión y proporcionen una respuesta por escrito en la que se expliquen las observaciones que se hayan tenido en cuenta y se expongan las razones del rechazo de otras?)</p>	<p>0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = algunas de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas</p>
	<p>Puntuación máxima: 17</p>

Criterios 3 Apoyo a la gobernanza y las estructuras

Indicadores	Puntuaciones
<p>a. Estructura de gobernanza (¿Existe un órgano o mecanismo institucional, como un comité, división o centro, que apoye y coordine los procesos de participación relacionados con el medio ambiente y el clima?)</p>	<p>0 = no 2 = si</p>
<p>b. Coordinación y cooperación institucional (¿Se coordinan los procesos de participación nacional relacionados con el medio ambiente y el clima en los diferentes niveles políticos verticales y horizontales?)</p>	<p>0 = no 1 = hay una débil coordinación y cooperación 2 = hay una buena coordinación y cooperación 3 = hay muy buena coordinación y cooperación</p>
<p>c. Recursos financieros (¿Se presta apoyo financiero a los agentes de la sociedad civil para que participen en la política ambiental/climática, por ejemplo, mediante un subsidio, el reembolso de los gastos de viaje o la financiación de los funcionarios?)</p>	<p>0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, completamente</p>
	<p>Puntuación máxima: 7</p>

Criterios 4 Procesos de participación cualitativa ⁴⁹

Indicadores	Puntuaciones
a. Participación temprana (¿En qué etapa participó la sociedad civil en el proceso?)	0 = sólo después de que la mayoría de las decisiones se hayan tomado 1 = después del primer borrador del documento/ plan/estrategia 2 = directamente desde el principio
b. Invitación amplia e inclusiva ¿Se invitó a participar a una amplia variedad de representantes de la sociedad civil (organizaciones de la sociedad civil y público en general), incluidos, por ejemplo, los que representan a la juventud, el género, los grupos indígenas y los grupos étnicos minoritarios?	0 = no hay representantes de la sociedad civil invitados 1 = no hay una gran variedad de invitados, sólo unas pocas OSC seleccionadas 2 = o sólo las OSC o sólo el público en general invitado 3 = sí, una amplia variedad de invitados
c. Invitación oportuna (¿Se invitó a la sociedad civil a participar con suficiente antelación?)	0 = algunos días de antelación 1 = menos de un mes de antelación 2= con más de un mes de antelación
d. Formatos de participación adecuados (¿Cómo participó la sociedad civil en el proceso?)	0 = a través de la información 1 = a través de la consulta 2 = a través de varios formatos interactivos, fomentando el diálogo y la colaboración
e. Transparencia e información (¿Se disponía de información sobre los antecedentes técnicos y el proceso de participación de la sociedad civil?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, mucha información
f. Documentación disponible (¿Se puso a disposición de la sociedad civil la documentación sobre los debates y los resultados?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, completamente
g. Examen transparente de las recomendaciones (¿Se examinaron de manera transparente las recomendaciones y opiniones de la sociedad civil?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, completamente
h. Proceso de evaluación y retroalimentación (¿Hubo un proceso de evaluación e información sobre el procedimiento de participación?)	0 = no 2 = si
	Puntuación máxima: 17

⁴⁹ El puntaje representa la evaluación promediada de algunos procesos de participación nacional recientes relacionados con el medio ambiente y el clima en cada país, que se describen en detalle en los respectivos capítulos del presente estudio.

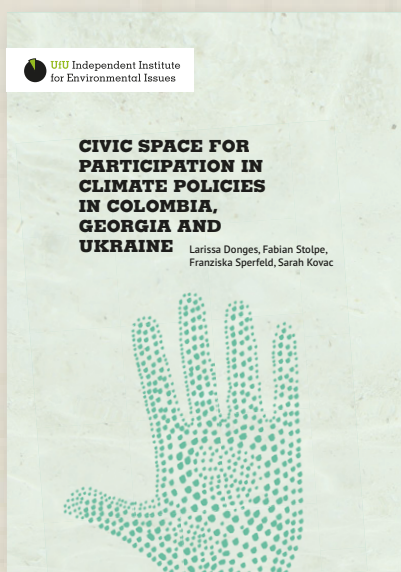
Criterios 5 Fortalecimiento de capacidades

Indicadores	Puntuaciones
a. Educación ambiental (¿Se ofrece al público una educación nacional formal y no formal sobre el medio ambiente y el clima?)	0 = no 1 = sí, se ofrece algo de educación 2 = sí, se ofrece mucha educación
b. Sensibilización del público sobre los derechos y oportunidades de participación (¿Está disponible para el público la información sobre los derechos y oportunidades de participación pública?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, completamente
c. Fortalecimiento de capacidades de las OSC en materia de cambio climático, política climática, diálogo político, desarrollo organizativo, cooperación y creación de redes (¿Existe un desarrollo de capacidades en temas como el cambio climático, la política climática, el diálogo político, el desarrollo organizativo, la cooperación o la creación de redes para las OSC?)	0 = no 1 = sí, se dispone de cierto fortalecimiento de capacidades 2 = sí, hay gran fortalecimiento de capacidades
d. Fortalecimiento de capacidades de los gobiernos en materia de participación e intervención de los interesados (¿Existe un fortalecimiento de capacidades en materia de participación y compromiso de los interesados para los gobiernos nacionales y los funcionarios estatales?)	0 = no 1 = sí, se dispone de cierta capacidad 2 = sí, hay mucha capacidad disponible
	Puntuación máxima: 8
59	

En 2015 Colombia y muchos otros países del mundo adoptaron el Acuerdo de París para limitar el calentamiento global y sus impactos. Sin embargo los compromisos nacionales actuales (Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (NDC)) son inadecuados para mantener el aumento de la temperatura global en este siglo debajo de 1,5 ° C por encima de los niveles preindustriales. El tiempo se acaba y se requieren cambios rápidos y de gran alcance en todos los sectores. Los actores de la sociedad civil juegan un papel crucial en el desarrollo y la implementación de políticas climáticas porque actúan como defensores y portavoces de la naturaleza, impulsados por el deseo de proteger el medio ambiente y de mantener unas condiciones de vida saludables para los seres humanos.

El propósito del estudio completo “Espacio cívico para la participación en las políticas climáticas en Colombia, Georgia y Ucrania” fue analizar la situación y las condiciones para la participación relacionada con el clima y ejemplos específicos de formulación de políticas participativas en Colombia, Georgia y Ucrania. El análisis explora cómo la sociedad civil nacional participa en los procesos políticos nacionales relacionados con el Acuerdo de París, como la revisión de la NDC. El estudio también identifica obstáculos específicos de cada país que impiden una participación significativa, efectiva y a largo plazo, y da recomendaciones para superar estos obstáculos. Este informe presenta los resultados del análisis de Colombia.

Más información detallada se encuentra en el estudio completo publicado



www.ufu.de/en

por el Instituto Independiente de Asuntos Ambientales (UfU e.V.)