



Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Dipòsit Legal: GI.904-2010
ISSN: 2013-9063

Universitat
de Girona

Monge, C. (2020)

**"¿Es el cambio climático una amenaza para la democracia?
¿Y las democracias occidentales un factor de riesgo para la
sostenibilidad del planeta?"**

http://dx.doi.org/10.33115/udg_bib/pts.v9i1.22394

Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades
Vol. 9. Núm. 1: 95-121

¿Es el cambio climático una amenaza para la democracia? ¿Y las democracias occidentales un factor de riesgo para la sostenibilidad del planeta?

Cristina Monge¹

“¿Podrán los humanos aprender a compartir lo que queda de la casa que juzgan ser solo suya y en la que en realidad habitan por generosa cesión de la Madre Tierra? ¿O preferirán el exilio dorado de las fortalezas neofeudales mientras las mayorías cercan sus muros y les quitan el sueño, rodeados por legiones de perros, arsenales de cámaras de vídeo, kilómetros de alambre de púas y vidrio a prueba de balas que los protejan de la realidad pero nunca de los fantasmas de la realidad? Estas son incertidumbres de nuestro tiempo cada vez más abismales.”

De Sousa Santos, B., Democracia y transformación social.

1. Universidad de Zaragoza. cmonge@unizar.es. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED, Doctora por la Universidad de Zaragoza, profesora de sociología en la Universidad de Zaragoza.

Resumen

El desafío del cambio climático ha sido tratado habitualmente desde el prisma de las ciencias naturales o de la economía, pero en raras ocasiones se ha profundizado en el estudio de cómo puede contribuir a transformar los sistemas políticos. Este artículo aborda el cambio climático como amenaza a las democracias liberales occidentales, las cuales, a su vez, carecen de herramientas eficaces para hacerle frente, lo que las convierten también en un riesgo para la sostenibilidad. Tras dar cuenta de la reaparición de discursos ecoautoritarios para gestionar este escenario, se citan dos tipos de iniciativas de deliberación y participación ciudadana como dinámicas para abordar una crisis climática que requiere de la implicación del conjunto de actores políticos, sociales y económicos: Las asambleas ciudadanas por el clima, y los contratos de río.

Palabras clave: cambio climático, crisis climática, incertidumbre, democracia, participación, deliberación, transición ecológica.

Abstract

The challenge of climate change has usually been addressed from the point of view of the natural sciences or the economy, but not in its political dimension. This article addresses climate change as a threat to Western liberal democracies, which, in turn, lack effective tools to cope with it, which also makes them a risk to sustainability. After accounting for the reappearance of eco-authoritative discourses to manage this issue, two experiences of deliberation and citizen participation are cited as dynamic to address a climate crisis that requires the involvement of all political, social and economic actors: climate change focused citizens' assemblies/juries, and river contracts.

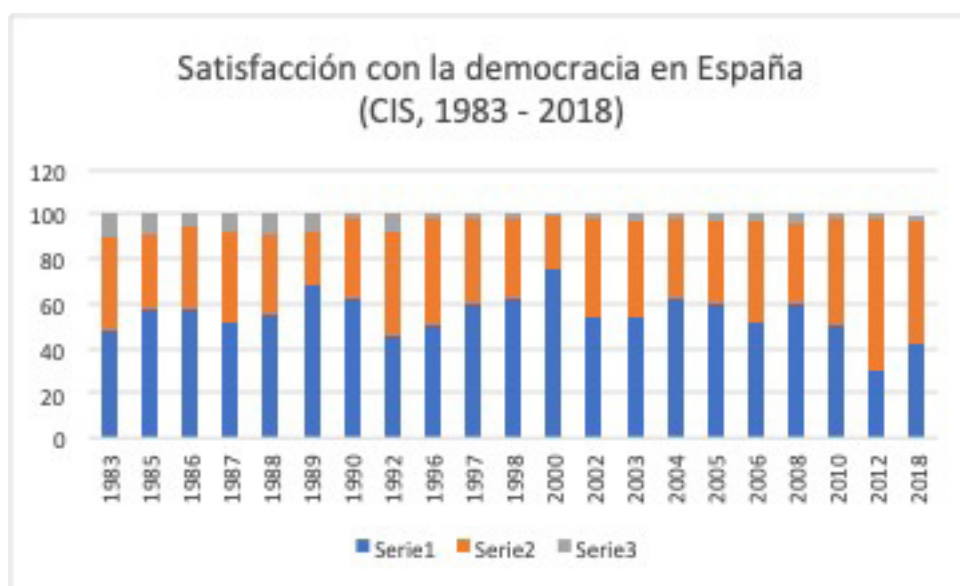
Keywords: climate change, climate crisis, uncertainty, democratic participation, deliberation, ecological transition

1. Punto de partida: Democracia e incertidumbre.

En los últimos años han proliferado las investigaciones y publicaciones dedicadas a analizar la posible muerte de la democracia. *Cómo mueren las democracias* (Levitsky y Ziblatt, 2018) y *Así termina la democracia* (Runciman, 2019) son sólo algunos ejemplos. Excede de este trabajo dar respuesta al interrogante de si está en peligro la democracia. El objetivo de estas páginas, mucho más modesto, se centra en intentar comprender en qué medida la crisis climática puede ser hoy una amenaza para las democracias y, viceversa, en qué medida la democracia puede ser un hándicap para abordar la crisis climática.

Para ello, conviene comenzar con una pincelada de contexto. La Gran Recesión, -como se conoce ya al periodo económico que se inicia en 2008- y, sobre todo, su gestión se saldó con una profunda crisis de confianza y, por tanto, de legitimidad en la democracia representativa, de la que el sistema aún no se ha recuperado.

Figura 1: Satisfacción con la democracia en España



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS.

Unos años después, numerosos balances de la gestión de la crisis inciden en el incremento de múltiples desigualdades. Unas, que existían previamente, se han visto agudizadas (Piketty, 2013) y otras, como la tensión entre los habitantes de las grandes ciudades y los que viven al margen de estas grandes urbes, han emergido con fuerza en el nuevo contexto (Gui-

lluy, 2019). Si algo tienen en común los distintos análisis es que apuntan a una ruptura de la idea de progreso que había gobernado las sociedades occidentales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, generando un estado de ánimo de desasosiego sobre el devenir futuro.

En este contexto, el cambio climático incrementa el grado de incertidumbre sobre múltiples aspectos. En ellos se incluyen cuestiones tan diversas como la disponibilidad de agua y de energía, el uso del territorio, el modelo alimentario y la capacidad de producir alimentos, etc. Desde el punto de vista de las ciencias naturales, se afirma estar entrando en terrenos desconocidos para la vida de los seres vivos en el planeta. Desde lo político y lo social, se advierte que el cambio climático no hace sino incrementar esta idea de incertidumbre, en un momento en el que al desafío ambiental hay que sumar un conjunto amplio de cambios que coinciden en el tiempo: la revolución tecnológica, el desafío demográfico, las crecientes desigualdades, etc. La suma de todos estos cambios genera zozobra e incertidumbre tanto por los efectos ya presentes, como por los que se prevé que puedan llegar, sin olvidar las incógnitas que despierta la puesta en marcha de las medidas de transición que se apuntan desde el ámbito internacional y en las legislaciones nacionales.

De las evidencias existentes actualmente se pueden identificar ya afecciones del cambio climático a la democracia, al menos, en tres puntos: En primer lugar y de forma clave, el incremento de las desigualdades. Por otro lado, se pone de manifiesto las dificultades de las democracias a la hora de abordar fenómenos como el cambio climático, caracterizados por su complejidad, la necesidad de contar con conocimiento experto, la dimensión global y el largo plazo. A consecuencia de todo lo anterior, empiezan a tomar fuerza discursos ecoautoritarios que cuestionan buena parte de los mecanismos de toma de decisiones democráticos. A describir someramente cada uno de estos aspectos se dedican las siguientes páginas.

2. El cambio climático como catalizador de problemas previos y amenaza a las democracias.

De lo que se conoce hasta la fecha se puede constatar ya con evidencias que el cambio climático incrementa las desigualdades económicas preexistentes, las cuales se proyectan también sobre la salud, y de forma especial sobre las mujeres. Puede afirmarse que el cambio climático se ha convertido en un catalizador de problemas previos con múltiples efectos. Si bien esto

es así en el conjunto del planeta, en las zonas más vulnerables provoca, además, incrementos de desplazamientos y migraciones, en lo que hoy ya recibe el nombre de “migraciones climáticas”. El cambio climático empobrece a todos, pero más a los más pobres.

Las repercusiones económicas del cambio climático se dejan sentir ya en diferentes sectores y se manifiestan en forma de sequías, inundaciones, catástrofes causadas por fenómenos meteorológicos extremos, etc. La amenaza y el riesgo afecta al conjunto del planeta, pero no a todos por igual. El informe *Climate Change and Poverty*, elaborado por el actual Relator Especial sobre la pobreza extrema y derechos humanos de las Naciones Unidas, Philip Alson, lo refleja con claridad:

“La mitad más pobre de la población mundial, 3.500 millones de personas, es responsable de solo el 10 por ciento de las emisiones de carbono, mientras que el 10 por ciento más rico es responsable de la mitad de esas emisiones. Una persona situada en el 1 por ciento más rico del mundo, usa 175 veces más carbono que una persona en el 10 por ciento inferior.” (ONU, 2019)

En el mismo estudio al que hace referencia el Relator, y elaborado por los investigadores Diffembaugy y Burke bajo el título “Global warming has increased global economic inequality”, calculan que el Producto Interior Bruto podría haberse visto reducido en un 30% en la India y un 25% en Brasil por los efectos del cambio climático. Estas cifras explican porqué se habla con frecuencia de la doble injusticia del cambio climático. Con este término se hace referencia a la mayor afección sobre aquellos colectivos sociales que menos responsabilidad han tenido en su aparición y que son, al mismo tiempo, los que disponen de menos herramientas para hacerle frente. El resultado es, como recoge el informe, un notable incremento de las desigualdades:

“Además de los beneficios económicos que los países ricos ya han cosechado de los combustibles fósiles, un estudio reciente encontró que el cambio climático en sí mismo ha empeorado la desigualdad global y que la brecha en el ingreso per cápita entre los países más ricos y más pobres es un 25% mayor que lo que sería sin cambio climático.”

El estudio al que se refiere el Relator especial es (Diffenbaugh, Burke, 2019).

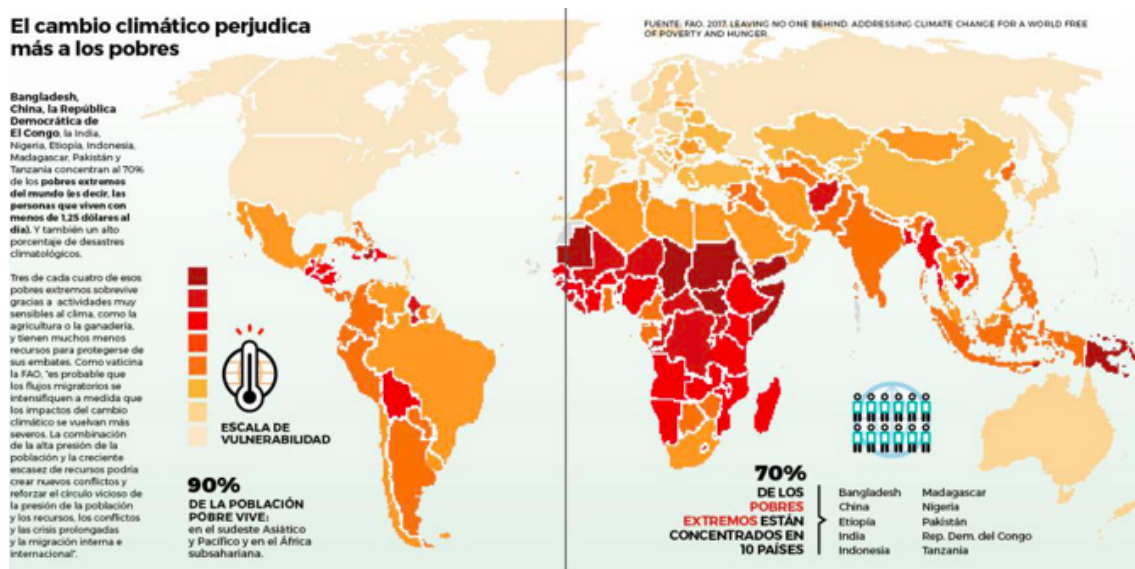
En la siguiente tabla, elaborada por GermanWatch en el informe *Global climate risk index 2019*,² se puede observar el listado de países más afectados por efectos del cambio climático entre 1998 y 2017.

Tabla 1: Países más afectados por los efectos del cambio climático

CRI 1998 - 2017 (1997-2016)	País	CRI puntuación	Número de muertes	Muertes por 100.000 hab.	Pérdidas en millones \$ USA PPP	Pérdidas de PIB en %	Número de eventos (1998-2017)
1(100)	Puerto Rico	7.83	150.05	4.061	5033.16	4.204	25
2(1)	Honduras	13.00	302.45	4.215	556.56	1.846	66
3(3)	Myanmar	13.17	7048.85	14.392	1275.96	0.661	47
4(2)	Haití	15.17	281.30	2.921	418.21	2.642	77
5(5)	Filipinas	19.67	867.40	0.971	2932.15	0.576	307
6(4)	Nicaragua	20.33	163.60	2.945	223.25	1.009	45
7(6)	Bangladesh	26.67	635.50	0.433	2403.84	0.640	190
8(7)	Pakistan	30.17	512.40	0.315	3826.03	0.567	145
9(8)	Vietnam	31.67	296.40	0.350	2061.74	0.516	220
10(44)	R. Dominicana	33.00	3.35	4.718	132.59	21.205	8

Fuente: German Watch, 2019.

A conclusiones similares ha llegado la FAO (FAO, 2017) en sus estudios, que pueden verse plasmadas en la siguiente imagen:



Fuente: FAO, 2017. *Leaving no one behind addressing climate change for a world free of poverty and hunger*

2. GermanWatch, *Global climate risk index, 2019*. Disponible en https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf

Si nos fijamos en las sociedades occidentales, podremos comprobar cómo, aunque de forma desigual e injusta, el cambio climático afecta también a la economía del mundo más desarrollado. Y dentro de ese mundo, siguiendo la misma lógica, a los sectores de población más vulnerables. Así lo asegura el informe *Working in a warmer planet* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019), que señala que en la década 2019-2029 España perderá cerca de 7.700 puestos de trabajo anuales debido al calor y al estrés térmico, lo que supone la mitad de la destrucción de empleo derivada de estas situaciones en la región.

Según la OIT, los sectores más afectados serán la construcción y la agricultura, recayendo por tanto buena parte del peso sobre sectores de la economía con problemas tradicionales de baja cualificación, inestabilidad, etc. Los efectos van más allá de la pérdida de puestos de trabajo. Según el organismo internacional, cerca de un 2,7% de los accidentes y las lesiones laborales registradas entre 1994 y 2013 ya estaban atribuidos a unas malas condiciones en las temperaturas ambientales, y por supuesto, asociadas a puestos de trabajo precarios y vulnerables. En total, el organismo internacional calcula que, para 2030, el estrés térmico provocará una pérdida anual de 80 millones de empleos a nivel mundial, con un impacto de 2,6 billones de dólares en la economía del planeta y, si bien la mayoría de ellos serán en países cálidos y empobrecidos, nadie va a quedar al margen de este fenómeno.

Para continuar comprobando cómo el cambio climático incrementa las desigualdades, a estas constataciones económicas hay que añadirles las referentes a la salud. Como se está constatando ya en diferentes estudios, existe una relación entre las repercusiones que el cambio climático tiene para la salud y las zonas de menor renta en doble dirección, ya que la pobreza incrementa la vulnerabilidad de la población, lo cual, a su vez, supone un obstáculo para su adaptación y mitigación.

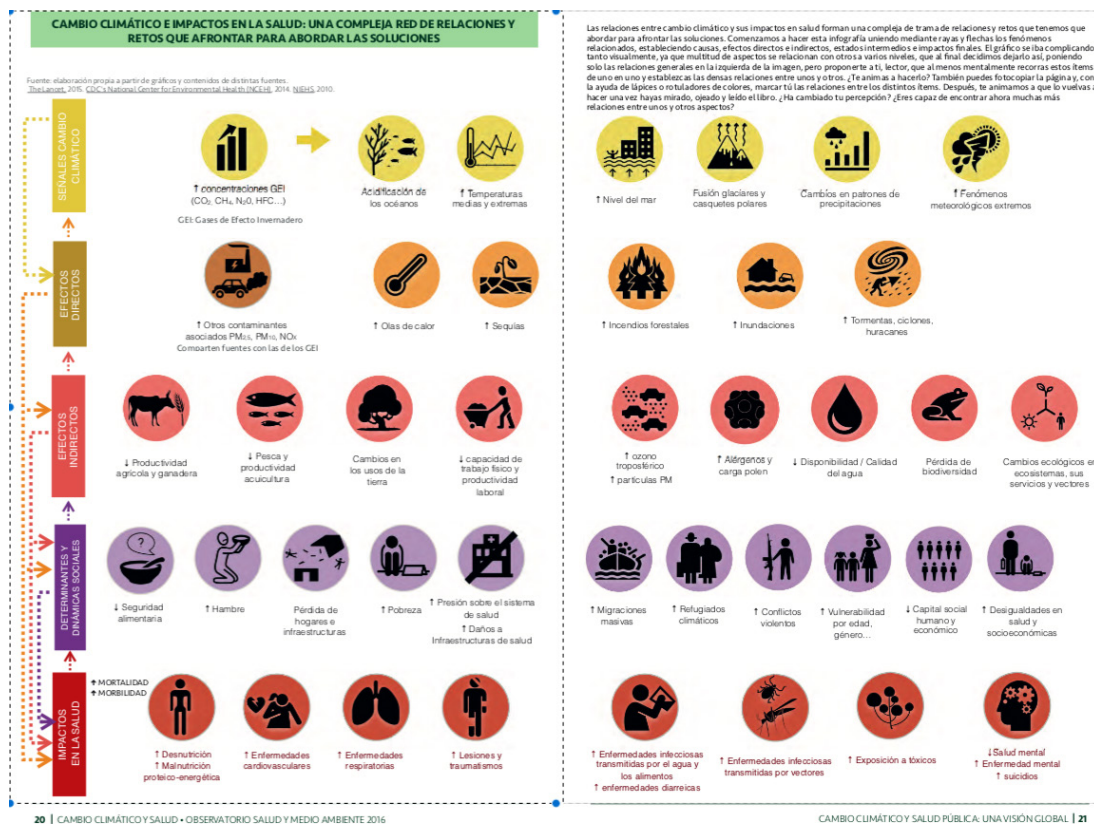
Más del 96% de las muertes ocasionadas por fenómenos ambientales o desastres naturales extremos han tenido lugar en países en vías de desarrollo, lo que a su vez frena el proceso de crecimiento económico y de desarrollo humano de sus sociedades. Así ha ocurrido con fenómenos como El Niño, que destruyó cosechas y zonas de pesca en África, Centroamérica, Sudeste asiático y las islas del Pacífico (ECODES, 2017).

Ya en el año 2015, el Banco Mundial hizo un ejercicio de prospectiva sobre las consecuencias económicas y sociales de dos escenarios diferentes sobre el aumento de los efectos del cambio climático en 2030 (Banco Mundial, 2015). En el primero, los efectos del cambio climático operan en un escenario de crecimiento económico, mejora de los servicios básicos y menor cantidad de personas viviendo en condiciones de pobreza extrema. En esta hipótesis, el Banco Mundial estima que serían alrededor de 158 millones de personas las que seguirían viviendo en situación de pobreza extrema. En el segundo escenario, menos próspero, predice un total de 900 millones de personas viviendo en extrema pobreza, que podría verse elevada hasta los 1.026 millones de personas.

Según el Índice Global de riesgo climático 2017 del observatorio alemán German Watch (2016), los países más afectados por los impactos del cambio climático en 2015 fueron Mozambique, Dominica y Malawi. Durante el periodo de 1996 a 2015, Honduras, Birmania y Haití obtuvieron el mayor nivel de riesgo, a causa de inundaciones y otros efectos resultantes del calentamiento global. En definitiva, el estudio corrobora que los países más empobrecidos son más afectados, en términos de salud, que los países con un nivel de prosperidad económica mayor, si bien este dato exige ser tomado con absoluta cautela, ya que el impacto se ve agravado por el hecho de que el gasto público en salud es menor en estos países que en aquellos que disfrutaban de un nivel de desarrollo mayor.

Si volvemos la mirada a los países desarrollados, los efectos del cambio climático sobre la salud son también múltiples. En esta infografía se resume la complejidad y magnitud del fenómeno:

Figura 3: Cambio climático e impactos en la salud



Fuente: Observatorio de Salud y medio ambiente DKV – Ecodes, (2016), *Cambio climático y salud*,

Existen, además, otras consecuencias indirectas, de las que cada vez se encuentran más evidencias, como la relación entre los episodios de olas de calor y el aumento de desórdenes emocionales y del comportamiento (incremento de la violencia y abuso de sustancias tóxicas: alcohol, medicamentos, drogas), así como un aumento de la tasa de suicidios durante olas de calor o sequías.

En estas circunstancias, los grupos de población más vulnerables son las personas que sufren una enfermedad mental, y otros colectivos como personas ancianas o enfermos crónicos y polimedicados. Condicionantes individuales que, “a su vez, se ven agravados por vivir en peores condiciones de habitabilidad y soportar peores situaciones socioeconómicas.” En la misma línea, en Europa ha irrumpido con fuerza el concepto de pobreza energética, con notables repercusiones sobre la salud, de forma especial sobre la salud de las mujeres.

Por otro lado, es importante señalar que en la condena que es hoy ya el cambio climático, ser mujer es un claro agravante. Desde 2012, el enfoque de género ha estado presente en la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El Acuerdo de París cita el género como una consideración clave para tener en cuenta a la hora de desarrollar acciones efectivas en materia de cambio climático de una forma explícita. En el texto del Acuerdo se puede leer:

“Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional,”

Tras el Acuerdo de París, en la COP 23 celebrada en Bonn (Alemania), los Estados miembro adoptaron el primer Plan de Acción sobre el Género. En la misma línea, el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (2015-2030) reconoce también la importancia del empoderamiento de las mujeres en la respuesta, recuperación y rehabilitación tras los desastres.

El cambio climático dificulta de forma clara muchas de las tareas que tradicionalmente son realizadas por mujeres en los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, las mujeres y las niñas son las encargadas de ir a buscar agua en ocho de cada diez hogares sin suministro (OMS y UNICEF, 2017). En épocas de sequía, esto supone que son ellas quienes recorren mayores distancias para conseguir agua y comida. Existen otros elementos, muchos de carácter cultural y religioso, que dificultan también la vida de las mujeres en este contexto. Se trata de cuestiones básicas como el atuendo, o elementos prácticos como no saber nadar que son todo un obstáculo – y en ocasiones, un impedimento –, a la hora de reaccionar ante una emergencia, como están evidenciando ya algunos estudios. Lo mismo ocurre con la carga de trabajo doméstico y de cuidados, que con frecuencia se incrementa sustancialmente después de un desastre. En Kerala (India), el volumen de trabajo se duplicó tras las inundaciones de 2019 para las mujeres.

A todo lo anterior hay que añadir que las mujeres en buen número de ocasiones pueden tener un menor acceso a la información en situaciones de emergencia, y con frecuencia están excluidas de los procesos de toma de decisiones sobre la adaptación al cambio climático, la preparación ante los desastres y la reinstalación (OXFAM, 2017).

La discriminación se agrava también tras los desastres, ya que ellas tienen mayores dificultades para acceder a las ayudas y a los créditos post-desastre. Así, las mujeres desplazadas se encuentran con frecuencia en situaciones de desventaja en el marco de muchas iniciativas humanitarias de recuperación posteriores a los desastres.

Todo esto tiene claras repercusiones en la salud de las mujeres. En el informe “Género, cambio climático y salud”, publicado por la Organización Mundial de la Salud en 2016, se reconoce explícitamente:

“Muchos de los riesgos para la salud a los que podría afectar el actual cambio climático varían en función del sexo. A nivel mundial, desastres naturales como las sequías, las inundaciones y las tormentas se cobran la vida de un número mayor de mujeres que de hombres, sobre todo de chicas jóvenes. Esos efectos también dependen del tipo de fenómeno y la condición social. Las diferencias entre hombres y mujeres con relación a los efectos en la esperanza de vida suelen ser mayores en las catástrofes graves y en lugares donde la situación socioeconómica de las mujeres es especialmente mala. Otras consecuencias para la salud en las que influye el clima, como la desnutrición y el paludismo, también difieren considerablemente en función del sexo”.

La salud de las mujeres es especialmente vulnerable ante el cambio climático en situaciones de embarazo, en contextos de carencia alimentaria donde se prioriza la alimentación de niños y varones, así como en situaciones cuya autonomía está restringida por patrones socioculturales o religiosos. Además, su rol de cuidadoras les expone con mayor frecuencia a contagios y les hace asumir mayores tareas. (ECODES, 2019)

Con lo expuesto hasta aquí podría parecer que la especial afección del cambio climático en las mujeres se da solo en países empobrecidos. Sin embargo, la realidad es otra. Si centramos la mirada en España vemos que también las mujeres son especialmente castigadas por fenómenos como la pobreza energética.

Conviene señalar que, si bien la pobreza energética es un fenómeno independiente del cambio climático, que bien podría producirse sin necesidad de que este último existiera, sus efectos hacen que las consecuencias sean más graves. Por ejemplo, ante olas de calor cada vez más frecuentes y con mayores temperaturas, - a las que los estudios de atribución asignan una relación con el cambio climático -, disponer de energía para una adecuada climatización se convierte en un asunto clave de salud. La relación, por tanto, entre el cambio climático y la pobreza energética, la encontramos en la gravedad de las consecuencias.

En relación a cómo estos efectos tienen especial afección sobre las mujeres, según datos del INE, el 9% de los hogares españoles están formados por una mujer sola con menores a su cargo. La incidencia de la pobreza energética en esta tipología de familias es especialmente sensible, ya que el porcentaje de hogares monomarentales que sufren este problema es mayor que el de la población media en España. Un estudio de la Universidad Politécnica de Madrid indica que el 23% de la población madrileña está en riesgo de pobreza energética. Sin embargo, si nos fijamos en los hogares en los que la mujer es el sustento principal, este riesgo se incrementa entre un 35% y un 120%.

Otro de los aspectos que con mayor claridad se ha mostrado en los últimos años es la relación entre cambio climático, migraciones y desplazamientos, fenómeno que puede considerarse derivado de lo descrito hasta aquí. Ya en el año 2014, la Organización Internacional de Migraciones (OIM) advertía que tanto los impactos del cambio climático de desarrollo lento -elevación del nivel del mar, sequías, deshielo de los glaciares, etc.- como los repentinos -huracanes, olas de calor y de frío, etc.- provocan, de manera directa e indirecta, que muchas personas que habitan en las regiones más vulnerables del planeta tengan que migrar (OIM, 2014).

Para la OIM, migrante climático es aquella “Persona o grupos de personas que, debido a la degradación ambiental relacionada con el cambio climático, de aparición repentina o de desarrollo lento, que afecta negativamente a su vida, se ve ante la necesidad de abandonar su hogar, temporal o permanentemente, de manera individual o colectiva y a nivel interno o internacional”. Se encuentran aquí incluidos, por tanto, tanto los casos de migraciones que atraviesan fronteras nacionales como los de desplazamientos en el interior del mismo Estado.

La multiplicidad de factores que inducen los desplazamientos y migraciones climáticas, la dificultad a la hora de establecer la relación causa – efecto entre la decisión de migrar y el cambio climático, así como la carencia de una metodología común y de datos estadísticos fiables, dificultan el estudio y la cuantificación de este fenómeno. No obstante, los informes elaborados anualmente por el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) muestran una aproximación indicativa y fiable de la situación, identificando y contabilizando los desplazamientos de población provocados por desastres. Según esta organización, en 2017 hubo -solamente por desastres- un total de 18.8 millones de nuevos desplazamientos. Estas cifras, que no incluyen las migraciones internacionales, al menos indican de manera objetiva la magnitud que pueden alcanzar las migraciones climáticas. En el informe de 2018 incorporaron por vez primera los desplazamientos asociados a sequías, siendo en 2017 de 1,3 millones de personas afectadas (IDMC, 2018).

Hoy ya nadie duda que el cambio climático es un multiplicador de problemas previos que incrementa su virulencia con consecuencias devastadoras. Según el informe *Groundswell: preparing for internal climate migration*,

“En tiempos recientes, la migración transfronteriza y sus implicaciones para los países receptores han captado la atención mundial. No obstante, cada vez se reconoce más que muchas personas están migrando dentro de sus propios países que a través de las fronteras. Se mueven por muchas razones, económicas, sociales, políticas y ambientales. El cambio climático se ha convertido en un potente impulsor de la migración interna, impulsando a un número cada vez mayor de personas a pasar de zonas vulnerables a zonas más viables de sus países para construir nuevas vidas. Este informe, que se centra en tres regiones, África subsahariana, Asia meridional y América Latina, que en conjunto representan el 55 por ciento de la población del mundo en desarrollo, encuentra que el cambio climático empujará a decenas de millones de personas a migrar dentro de sus países para 2050. Sin una acción climática y de desarrollo adecuada, algo más de 143 millones de personas, alrededor del 2.8% de la población de estas tres regiones, podrían verse obligados a mudarse dentro de sus propios países para escapar de los efectos del cambio climático de inicio lento. Migrarán desde áreas menos viables con menor disponibilidad de agua y productividad de cultivos y desde áreas afectadas por el aumento del nivel del mar y las mareas

de tormenta. Las zonas más pobres y vulnerables al clima serán las más afectadas.” (Banco Mundial, 2018).

A la hora de caracterizar las migraciones y desplazamientos climáticos los investigadores coinciden en señalar algunos elementos comunes: Se trata de movimientos involuntarios provocados por la imposibilidad, en grados distintos, de continuar viviendo en el territorio. Generalmente estos movimientos se producen del mundo rural a las ciudades, con el incremento de las conurbaciones que ello conlleva y los problemas de sostenibilidad que acarrea. La mayor parte de estos movimientos son desplazamientos, es decir, tienen lugar en el interior de los países, y prácticamente en todos los casos son multicausales, ya que los factores ambientales interactúan con los políticos, económicos y demográficos. Finalmente, las mujeres, personas mayores, enfermas, niñas y niños, y las comunidades indígenas, son las más vulnerables.

A este fenómeno hay que unir la situación de las “poblaciones atrapadas”, es decir, de aquellos que, ante la necesidad de migrar, no pueden hacerlo por carecer de medios socioeconómicos para ello, así como la de la “inmovilidad voluntaria”, referida a aquellas personas que prefieren quedarse a pesar de la gravedad de la situación a la que se enfrentan, que reconocen y sufren, pero ante la que oponen cuestiones de identidad, apego, religión, etc.

Como ha quedado descrito, el cambio climático actúa como agravante de muchos de los grandes problemas sociales. Afecciones económicas y sobre la salud de las personas se unen a un incremento de la brecha de género. Por otro lado, la combinación de algunos de estos factores o de todos ellos provoca desplazamientos y migraciones a las que la literatura especializada ya se refiere de forma específica.

Fruto de las dificultades señaladas, asistimos a la reaparición de un debate que viene de lejos y que plantea la posibilidad de dejar en suspenso los procedimientos democráticos ante el reto hercúleo y urgente que supone el cambio climático, cuya emergencia y excepcionalidad justificaría, a ojos de sus defensores, dicha suspensión. Estos discursos comenzaron a emerger en la década de los 70 y hoy reaparecen en un contexto distinto.

Básicamente, vienen a defender que ante la urgencia y la dimensión del reto que se debe abordar para gestionar el cambio climático, tanto en su vertiente de adaptación

como de mitigación, los procedimientos democráticos son lentos e ineficaces, por lo que se acude a una suerte de Leviatán verde, a veces en forma de gobierno autoritario y otras en todo tipo de instituciones técnicas revestidas de aparente objetividad y sobradas de conocimiento. El politólogo Bruce Gilley ha profundizado en el concepto el medioambientalismo autoritario. A través del estudio del caso de China llega a la siguiente conclusión:

“Authoritarian environmentalism’s merits are its ability to produce a rapid, centralised response to severe environmental threats, and to mobilise state and social actors. However, where state actors are fragmented, the aims of ‘ecoelites’ can easily be undermined at the implementation stage. Moreover, the exclusion of social actors and representatives creates a malign lock-in effect in which low social concern makes authoritarian approaches both more necessary and more difficult.” (Gilley, 2012)

Los discursos ecoautoritarios subrayan la mayor eficacia de los procedimientos autoritarios en la implementación de los cambios necesarios para abordar la crisis climática y ambiental. Sin embargo, como varios autores se han encargado de subrayar, esta mayor eficacia lo es respecto a los *outputs*, pero no tanto respecto a los *outcomes*. Es decir, su poder es mayor en la aplicación de medidas concretas, pero no tanto en la transformación final buscada.

3. Dificultades de las democracias para abordar desafíos como el cambio climático.

Tradicionalmente, la capacidad para resolver problemas que amenazan la seguridad de la ciudadanía ha sido una importante fuente de legitimidad de las democracias, por lo que las dificultades que hoy encuentran para conjurar el riesgo del cambio climático pueden cuestionar esta legitimidad.

A las democracias les cuesta notables esfuerzos resolver problemas complejos, que necesitan además de múltiples conocimientos expertos, máxime si han de plantearse en entornos globales y cuyas mayores consecuencias se proyectan en el futuro. Se podría decir que las democracias liberales representativas tienen dificultades para prevenir problemas cuyos efectos no se hacen sentir de inmediato y, en ese sentido, se puede pensar que las democracias occidentales tienen una serie de *hándicaps* para gestionar la crisis climática.

3.1. La gestión de desafíos globales desde ámbitos nacionales.

El cambio climático y los diferentes desafíos ambientales en su conjunto fueron uno de los primeros elementos sobre los que se construyeron los paradigmas de la globalización. Era evidente que el desafío era global, que el aire, el agua, los océanos y la atmósfera escapan a cualquier frontera nacional. Como ha quedado reflejado en la primera parte de este trabajo, el cambio climático es doblemente injusto: afecta más a quienes menos responsabilidades han tenido en su aparición, que al mismo tiempo son quienes tienen menos recursos para hacerle frente. De ahí que las políticas tanto de adaptación como de mitigación tengan que tener su principal apoyo en los países desarrollados, principales causantes de la crisis climática y con mayores capacidades económicas, tecnológicas y de conocimiento para hacerle frente. La dificultad radica en legitimar estas transferencias de recursos en sociedades con mayor resiliencia preparadas para amortiguar mejor los efectos del cambio climático.

En un mundo global cualquiera de los efectos del cambio climático va a tener también repercusiones globales en forma de incremento del precio de las materias primas o del aumento de la movilidad de personas, muchas de las cuales se convierten, aun sin ser del todo consciente en muchos casos, en migrantes climáticos obligados a abandonar su territorio ante la imposibilidad de seguir viviendo allí, víctimas de sequías, inundaciones o incrementos del nivel del mar, como se ha mostrado anteriormente.

El cambio climático, de naturaleza inequívocamente global, se está afrontando, sin embargo, desde instancias de decisión en último término nacionales, ya que si bien existen mecanismos multilaterales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático, éstos se encuentran al albur de las decisiones de los estados, en un momento histórico de cuestionamiento de multilateralismo y emergencia de discursos proteccionistas y nacionalistas.

3.2. La asunción de los costes por parte de la sociedad actual en beneficio de las generaciones futuras.

La amenaza que supone el cambio climático, si bien se deja notar ya en muchas de sus dimensiones, sigue estando concebida como un riesgo futuro cuya gestión y preven-

ción requiere de cambios – y en buen número de ocasiones, sacrificios – en el presente. La transición necesaria, claramente urgente e inaplazable, recae sobre la sociedad actual, quien debe asumir los costes que todo cambio de modelo genera, incluido el riesgo de crear nuevos desequilibrios que pueden comprometer su cohesión.

Este es uno de los problemas con los que se encuentran las democracias para asumir el desafío que supone el cambio climático. Los representantes políticos se encuentran en ocasiones en la disyuntiva de tener que gobernar pensando en la comodidad y confortabilidad de la ciudadanía actual – que son quienes les otorgan su confianza y ante quienes rinden cuentas –, o en la supervivencia de la futura. De ahí la importancia de movimientos como *Fridays for Future* o *Extinction Rebellion*, que, protagonizados y liderados por jóvenes entre 15 y 25 años, reclaman ya, como ciudadanía, su derecho a vivir en un planeta habitable. Es posible que en poco tiempo se pueda comprobar cómo han sido ellos los sujetos políticos del cambio, ya que han convertido en ciudadanía presente algo que hasta el momento estaba considerado como amenaza de futuro.

La necesidad de tener que asumir costes presentes para garantizar el futuro apela a una noción de sociedad más allá de la coetánea, incorporando en la misma a quienes aún no han llegado. Esto supone repensar el contrato social en clave de presente y futuro, transversalizando esta idea al conjunto de las políticas.

3.3. El conocimiento experto interdisciplinar y el conocimiento para la democracia

Otro de los desafíos tiene que ver con la propia naturaleza del problema y la necesidad de contar con conocimiento experto interdisciplinar, tanto para caracterizar el problema como para plantear las soluciones.

Dejados estos debates exclusivamente al ámbito experto se crean esferas de conocimiento, deliberación y toma de decisiones ajenas a los procedimientos democráticos. En este escenario, los representantes políticos ven reducido su margen de maniobra ante una aparente objetividad científica supuestamente desprovista de carga ideológica, y la ciudadanía permanece ajena a debates tan complejos como trascendentes para sus vidas.

Si bien en la caracterización del problema existe cada vez mayor consenso científico, en la identificación de las soluciones la carga ideológica es importante, y juega un papel estableciendo una prioridad de valores a preservar. Así, no es igual que la transición ecológica se haga haciendo prevalecer las ideas de equidad social, que confiando su desarrollo a los mecanismos del libre mercado. Las propuestas para abordar el desafío climático tienen una importante carga ideológica que necesita ser visibilizada y debatida.

De lo anterior se deriva la importancia de contar con mecanismos de deliberación y co-creación de las políticas públicas que consigan transmitir los asuntos claves de conocimiento, identificar las posibles soluciones, ponderar sus consecuencias, y asumir el coste que, sin duda, toda transición tiene. En el camino, se pueden abrir espacios para descubrir de igual manera sus ventajas.

4. Un marco democrático para la transición ecológica:

Perfilado el problema y las dificultades para abordarlo, se puede afirmar que el cambio climático es una amenaza para las democracias occidentales, que a su vez carecen en buena medida de herramientas eficaces para gestionar una transición de esta dimensión.

A esto hay que añadir que las cuestiones ambientales han sido habitualmente tratadas de forma exclusiva por las ciencias naturales y con enfoques científico – técnicos apelando a la objetividad. Esto ha sido así en el momento del diagnóstico, y en parte lo seguirá siendo aunque con la progresiva incorporación de otras áreas del conocimiento.

Sin embargo, pocos asuntos hay tan profundamente políticos e ideológicos en la actualidad como el que aquí se afronta. Perfilado el diagnóstico, y siendo este en sus aspectos fundamentales objeto de consenso, llega el momento de diseñar la transición y el modelo que dé respuesta a las exigencias de sostenibilidad. Nada menos que un modelo económico, político y social que parte de la necesidad de convivir con los presentes, con los futuros y con el planeta. Los caminos, profundamente ideológicos y dependientes de los valores con los que se aborden, son muchos. Lo que parece indudable es que una transición de la dimensión de la que se plantea exige del conocimiento, implicación, debate y participación

del conjunto de la sociedad. De ahí que se estén empezando a poner en marcha dinámicas de participación y deliberación, que pueden ayudar a profundizar en esta línea.

Con objeto de dar muestra de algunas de estas iniciativas, a continuación se describen someramente dos experiencias de participación en dos ámbitos clave de la transición ecológica: Las asambleas ciudadanas para el diseño de políticas climáticas y los contratos de río como dinámicas de participación en la gestión del agua. Iniciativas como estas, que tienen como objetivo potenciar la participación ciudadana en asuntos relacionados con la transición ecológica, merecerían ser objeto de posteriores investigaciones que permitieran identificar los factores críticos de éxito.

4.1. Asambleas ciudadanas para el diseño de políticas climáticas.

Fruto del acuerdo de París, de los compromisos que algunos países han ido adquiriendo en la escena internacional, así como de la existencia de iniciativas sociales para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, se han puesto en marcha en distintos países iniciativas que apelan a la deliberación de la ciudadanía para diseñar el camino a seguir.

Estas asambleas siguen la estela de distintos foros y metodologías de participación que se venían experimentando. En general se suele tratar de foros compuesto por ciudadanos seleccionados al azar reflejando las diferentes variables sociodemográficas. En función del número de participantes, el formato y el tiempo dedicado a la deliberación, se pueden identificar distintos tipos (Setälä y Smith, 2018):

Asambleas de ciudadanos: Formadas por entre 100 y 160 participantes seleccionados mediante muestreo estratificado. Por lo general, se reúnen durante un fin de semana al mes durante un período prolongado. Las reuniones incluyen presentaciones de expertos y tiempo para la deliberación con facilitadores capacitados. Las recomendaciones finales son adoptadas mediante votación de entre las propuestas.

Jurados ciudadanos: Involucran a entre 12 y 25 participantes y se reúnen en un periodo no superior a 4 ó 5 días. Debido a su pequeño tamaño, su composición no es estadísticamente representativa, pero intentan reflejar la diversidad demográfica. Simulan la dinámica de un juicio, en el que los participantes entablan un diálogo bajo la guía del

facilitador, para acabar elaborando sus recomendaciones. Si lo consideran necesario, pueden acudir a personas expertas.

Conferencias de consenso: se originaron con la Junta de Tecnología de Dinamarca en la década de 1980. Por lo general, involucran de 10 a 25 miembros seleccionados mediante muestreo estratificado aleatorio. En una primera etapa, los miembros se reúnen para enmarcar las preguntas en discusión y para discutir a qué expertos llamar. En una segunda etapa, generalmente durante 4 días, los miembros escuchan a los expertos y deliberan sobre sus conclusiones. Las conferencias de consenso se han utilizado en una variedad de países, incluidos Australia, Argentina, Nueva Zelanda, Israel, Japón, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido.

Encuestas deliberativas: creadas por primera vez por el académico estadounidense James Fishkin, generalmente involucran a entre 100 y 500 participantes. Los participantes completan un cuestionario al comienzo del proceso. Tras entablar un diálogo y deliberación con otros participantes, vuelven a completar el mismo cuestionario con el objetivo de establecer en qué medida las posiciones de los participantes fueron alteradas por el proceso de deliberación.

En los últimos años se vienen desarrollado experiencias de asambleas o jurados ciudadanos en países como Suecia, Francia o Irlanda, a lo que hay que sumar otras iniciativas de ámbito local como las iniciadas en Leeds o Gdansk.

En Suecia, el Parlamento Popular por el Clima (Klimatriksdagen) surgió en 2014 como una iniciativa de la sociedad civil para exigir medidas de política climática a los candidatos a las elecciones generales. En los comicios de 2018 se repitió el proceso y acordaron doce propuestas que plantearon a los políticos y que, en algunos casos, fueron objeto de debate también en el Riksdag. Desde entonces, esas doce propuestas han servido de base para el trabajo de la organización, que funciona de manera continua, aunque con el foco puesto todavía en las elecciones generales. Ahora es el propio gobierno sueco quien consulta a esta asamblea ciudadana sobre las medidas climáticas que proponen, e invita a sus integrantes a participar en el diseño del plan de acción climática que obligatoriamente tiene que presentar cada cuatro años.

En octubre de 2019 el presidente francés Emmanuel Macron anunció la creación de la Convención Ciudadana por el Clima (CCC) en el marco del debate nacional propuesto al calor de la revuelta de los ‘chalecos amarillos’. Así, del 4 al 26 de enero, 150 ciudadanos franceses elegidos al azar han trabajado con el encargo de consensuar una propuesta para lograr el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del país en un 40% para el año 2030. Seleccionados mediante un sorteo a través de la guía telefónica, los participantes se reúnen cada seis semanas con una docena de expertos, cuya función es plantear e informar sobre las cuestiones sometidas a debate de la asamblea. El proceso está dinamizado y conducido por expertos en participación ciudadana. La idea es que las propuestas que surjan de esta asamblea puedan ser la base de una propuesta legislativa que debería aprobarse en la Asamblea Nacional o incluso someterse a referéndum.

Otras iniciativas similares son la asamblea ciudadana de Irlanda, que se constituyó en 2016 para abordar la reforma de la ley del aborto y que sigue deliberando sobre otros asuntos, entre los que destaca la crisis climática, así como asambleas locales como las constituidas con el mismo fin en Reino Unido. En España el recién constituido gobierno del PSOE y UP anunció recientemente la creación de una asamblea ciudadana para abordar la crisis climática y la transición ecológica. No obstante, hasta el momento de la finalización de este trabajo no existe más información al respecto.

Si bien es pronto para poder hacer evaluaciones rigurosas del funcionamiento e impactos específicos de estas asambleas dedicadas a abordar la crisis climática, es evidente que estos foros que se vienen constituyendo en los últimos años suponen un hito en las dinámicas de participación ciudadana en las democracias occidentales liberales y como tal, deberán ser objeto de estudio cuando el tiempo permita obtener perspectiva.

4.2. Los contratos de río como mecanismo de participación en la gestión del agua

Las políticas del agua han sido espacios especialmente valiosos para los mecanismos de participación ciudadana, que se han visto incrementadas en los últimos años, especialmente a raíz de la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE). No obstante, antes de su aparición, existían ya figuras que intentaban acercar la gestión del agua y los ríos a las poblaciones.

El contrato de río es una herramienta de gestión y participación que surge en la década de los setenta en Francia, si bien es a partir de los años noventa cuando tienen un verdadero auge (Brun, 2011). Se define el Contrato de río como aquel acuerdo de gestión entre diversos interlocutores públicos y privados con intereses que afectan a un determinado espacio fluvial para tratar de conciliar los diversos usos y funciones dentro del río, en su entorno inmediato de influencia y en la cuenca vertiente, y con la finalidad de recuperar, proteger, valorar y promover conjuntamente el patrimonio fluvial (Fundación Biodiversidad, 2019).

Los contratos de río son procesos participativos amplios, que suelen desarrollarse a través de convenios de colaboración y que implican a un número elevado de agentes y, por tanto, requiere una estructura organizativa compleja, reuniones formales y regladas, conformación de grupos de trabajo, etc.

En Francia ha servido como herramienta para mejorar la implicación de todos los usuarios de una cuenca y de las entidades públicas vinculadas a la gestión y planificación del agua, existiendo numerosos ejemplos.

En España destaca el caso pionero a modo de proyecto piloto del Contrato del Río Matarraña³ que ha estado en funcionamiento desde 2010 hasta 2015. Entre sus factores críticos de éxito se han destacado (Monge, Presa, 2011) el apoyo institucional al proceso, la coordinación entre administraciones públicas implicadas, el impulso del tejido socioeconómico del territorio y la existencia de una secretaría técnica encargada de conducir y dinamizar el Contrato de río.

5. A modo de conclusión: en construcción

De lo expuesto en este trabajo cabe concluir que la crisis climática, en todas sus derivadas, es hoy una importante amenaza al *modus vivendi* de las sociedades occidentales, incluyendo aquí a la propia democracia representativa. Esta, a su vez, tiene dificultades para afrontar retos como el climático por la dificultad de gestionar problemas globales con visión de largo plazo y de una considerable complejidad técnica.

3. Más información en: ECODES, Contrato del Río Matarraña. Disponible en: www.contratoderiomatarranya.org

Ante esta realidad han vuelto a tomar cierta fuerza discursos ecoautoritarios que claman por soluciones planteadas desde ángulos técnico científicos obviando los procedimientos de toma de decisiones democráticas. Sin embargo, la evidencia muestra que son las democracias, con todas sus limitaciones, los sistemas mejor preparados para poder abordar estos retos. Cuestión distinta es que para ello necesiten profundizar en mecanismos y dinámicas de mayor participación ciudadana de forma que se haga partícipe al conjunto de la población de los cambios políticos, sociales y económicos necesarios. De ahí que empiecen a surgir iniciativas de participación en áreas como la política climática o las relativas a la gestión del agua, que, en modo ensayo – error y con enfoques muchas veces experimentales, pueden ayudar a mejorar los procesos de toma de decisiones con mejor información, formación y deliberación ciudadana.

Conviene prestar atención a estos procesos, estudiar sus fallos y aciertos y plantear la posibilidad de escalar su ambición. De ello puede depender que la insoslayable transición ecológica tenga mayor o menor éxito.

6. Bibliografía

Arias Maldonado, M., (2018) *Antropoceno. La política en la era humana*, Taurus.

Beeson, Mark (2010). «The Coming of Environmental Authoritarianism», *Environmental Politics*, 19(2), 276-294.

Banco Mundial, (2015), *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*.

Disponible en

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22787/9781464806735.pdf>

Banco Mundial, (2018). *Groundswell: preparing for internal climate migration*.

DKV – Ecodes, (2016) Observatorio de Salud y medio ambiente *Cambio climático y salud*.

Di Paola, M. and Jamieson, D., *Climate Change and the Challenges to Democracy*, 72 U. Miami L. Rev. 369 () Disponible en <https://repository.law.miami.edu/umlr/vol72/iss2/5>

FAO, (2017). *Leaving no one behind addressing climate change for a world free of poverty and hunger*. Disponible en <http://www.fao.org/3/i6371en/I6371EN.pdf>

GermanWatch, *Global climate risk index*, (2019). Disponible en https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf

Gilley, Bruce (2012). «Authoritarian Environmentalism and China's Response to Climate Change», *Environmental Politics*, 21(2), 287-307.

IESA – CSIC (s. f.). «Jurados ciudadanos sobre el agua». Informes y monografías E-1023. Disponible en https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/agencia_andaluza_del_agua/participacion/fotos_jurados_ciudadanos/informe_jurados_ciudadanos_2010.pdf

Innerarity, D., (2020) Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI, Galaxia Gutemberg.

Lessenich, S. (2019), *La Sociedad de la externalización*. Herder.

Monge, C., Presa, C., “Condiciones necesarias para la puesta en marcha de un contrato de río en el Matarraña”, *Actas del VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua “Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA 16/19* de febrero de 2011, Talavera de la Reina

NNUU, (2019) *Climate Change and Poverty*. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/3810720?ln=es>

Noah Diffenbaugh and Marshall Burke, (2019) “Global warming has increased global economic inequality,” *PNAS*, April 22. Disponible en <https://www.pnas.org/content/116/20/9808>

De Sousa Santos, B.(2017), *Democracia y transformación social*, Siglo XXI.

Setälä, Maija, and Graham Smith. (2018). "Mini-Publics and Deliberative Democracy."
In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, eds. André Bächtiger, John S.
Dryzek, Jane Mansbridge, and Mark E. Warren. Oxford: Oxford University Press.

Shahar, Dan Cosby (2015). «Rejecting Eco-Authoritarianism, Again», *Environmental
Values*, 24(3), 345-366.

Wallace Wells, D.(2019), *El planeta inhóspito*, Debate.



Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Edita: Universitat de Girona

Disseny i maquetació: info@clam.cat · 647 42 77 32

Dipòsit Legal: GI.904-2010

ISSN: 2013-9063