

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

La Declaratoria de Emergencia Climática en Medellín: Trayectorias de Riesgo, Desastre y Acción Comunitaria en la Comuna 8 (2020-2023)

The Declaration of a Climate Emergency in Medellín: Trajectories of Risk, Disaster, and Community Action in Commune 8 (2020-2023)

Esteban Romero | Investigador militante independiente, Colombia | joromerom@unal.edu.co | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8976-0521>

Historial: Recepción: 23 febrero 2026 / Aprobación: 31 marzo 2026 | DOI: <https://doi.org/10.69664/kav.v18n1a564> | URL: <https://portal.amelica.org/amelijournal/377/3775674006/>

RESUMEN

Este artículo analiza la gestión de riesgos y desastres en la zona alta de la Comuna 8 de Medellín (barrios El Faro, El Pacífico y Altos de la Torre) y su integración en la agenda de cambio climático tras la declaratoria de emergencia de 2023. A través de un estudio de caso cualitativo que abarca el período 2020-2023, se documentan las tensiones entre la institucionalidad técnica y los movimientos sociales de ladera. El estudio demuestra que la articulación del riesgo local con el discurso global sobre el cambio climático permitió al Movimiento de Laderas institucionalizar la Acción Climática Inclusiva como plataforma de lucha política. Este proceso revela una contradicción estructural: mientras las comunidades deben visibilizar su vulnerabilidad para exigir la atención del Estado, este impone barreras técnico-jurídicas que individualizan el desastre, acentuando la desigualdad socioespacial y la percepción de negligencia institucional. El hallazgo más significativo es la capacidad de los sectores populares para reformular el lenguaje técnico de la "emergencia" en una lucha estratégica que vincula la crisis climática con demandas históricas de vivienda digna y el derecho a permanecer en el territorio.

Palabras clave: Cambio Climático, Gestión del Riesgo, Acción Comunitaria, Ecología Política Urbana, Comuna 8, Medellín.

ABSTRACT

This article analyzes disaster and risk management in the upper area of Commune 8 in Medellín (El Faro, El Pacífico and Altos de la Torre neighborhoods) and its integration into the climate change agenda following the 2023 emergency declaration. Through a qualitative case study covering the 2020-2023 period, it documents the tensions between the technical institutional framework and the hillside social movements. The study demonstrates that linking local risk to the global discourse on climate change enabled the Hillside Movement to institutionalize Inclusive Climate Action as a platform for political struggle. This process reveals a structural contradiction: while communities must make their vulnerability visible to demand state attention, the state imposes technical-legal barriers, which individualize the disaster, by accentuating socio-spatial inequality and the perception of institutional negligence. The most significant finding is the capacity of popular sectors to reframe the technical language of the "emergency" into a strategic struggle, which links the climate crisis with historical demands for decent housing and the right to remain on their land.

Keywords: Climate Change, Risk Management, Community Action, Urban Political Ecology, Commune 8, Medellín.

Introducción

El gobierno de las ciudades ha estado atravesado por un conjunto de discursos, normas, políticas y prácticas que han hecho del riesgo de desastres un problema a gestionar. Esta gestión se vincula cada vez más con la vulnerabilidad, mitigación y adaptación climática. Si bien el cambio climático es un proceso global, la escala local y los contextos urbanos son particularmente importantes en tanto las ciudades son grandes emisoras de gases de efecto invernadero, concentran una importante cantidad del uso de materiales y energía, y un gran número de víctimas actuales o potenciales de los efectos negativos del cambio climático (Pincetl, 2017). Al tiempo, las ciudades son lugares en los cuales el acceso a los servicios ambientales y la vulnerabilidad ante el cambio climático están desigualmente distribuidos por brechas de ingresos, renta, género y etnia, entre otras dimensiones que se intersecan.

La ecología política ha hecho del estudio de este tipo de desigualdades uno de sus objetos. En particular, la ecología política urbana ha permitido acercarse a las ciudades como un entramado de actores, procesos y fenómenos socioambientales que interactúan en medio de relaciones de poder (Gandy, 2022; Rademacher, 2015; Swyngedouw & Heynen, 2003). En este sentido, el gobierno urbano del cambio climático no es un proceso neutral que opera sobre una amenaza biofísica, sino que debe ser comprendido como un proceso conflictivo en el que confluyen actores e intereses diversos.

Este artículo analiza la trayectoria reciente de la gestión de los riesgos y los desastres en la parte alta de la Comuna 8 de Medellín y su paulatina articulación a la agenda de cambio climático, tomando como eje la declaración de emergencia climática de 2023.

Esta comuna está ubicada en la zona centro-oriental de la ciudad. Parte de su territorio se asienta sobre pendientes mayores al 30% y 40%, lo que sumado al asentamiento sobre llanuras de inundación de las quebradas, la desviación de los cauces y la vulnerabilidad socioeconómica, genera un riesgo latente, sobre todo en época de lluvias.

La hipótesis es que esta articulación reinicia, por un lado, una disputa por institucionalizar nuevos arreglos socioambientales que agrupan bajo la denominación de Acción Climática Incluyente un conjunto de reivindicaciones históricas de los habitantes de la parte alta de esta comuna; a la vez que evidencia una relación particular entre las comunidades y el Estado a partir del riesgo y el desastre, que termina por acentuar la desigualdad socioespacial y la representación social sobre la “ausencia” o la “negligencia” estatal.

Metodología

La presente investigación se inscribe en el enfoque teórico-metodológico de la ecología política urbana, perspectiva que permite comprender la ciudad no solo como un espacio biofísico, sino como un

entramado de relaciones de poder en el que la gestión del cambio climático y del riesgo de desastres se configura como un proceso profundamente conflictivo, situado y no neutral.

Se adoptó un diseño cualitativo de estudio de caso centrado en la zona alta de la Comuna 8 de Medellín, específicamente en los barrios El Faro, El Pacífico y Altos de la Torre. El periodo de análisis comprende los años 2020-2023, abarcando desde los eventos asociados a avenidas torrenciales en el barrio El Pacífico hasta la institucionalización del Acuerdo Local 008 de 2023. La selección de estos territorios respondió a tres criterios: i) su alta afectación por eventos hidrometeorológicos recientes; ii) su papel protagónico en la formulación y exigibilidad de la propuesta de emergencia climática; y iii) la presencia de procesos organizativos comunitarios consolidados.

La estrategia metodológica se estructuró a partir de una triangulación de técnicas cualitativas desarrollada en tres fases complementarias:

1. Análisis documental y normativo. Se revisaron instrumentos clave de política pública y planificación, entre ellos el Plan de Acción Climática (PAC), el Plan de Desarrollo Municipal “Medellín Futuro”, el Decreto 1023 de 2022 y el Acuerdo Local 008 de 2023. De manera complementaria, se analizaron comunicados, folletos y contenidos en redes sociales producidos tanto por organizaciones sociales como por actores institucionales.

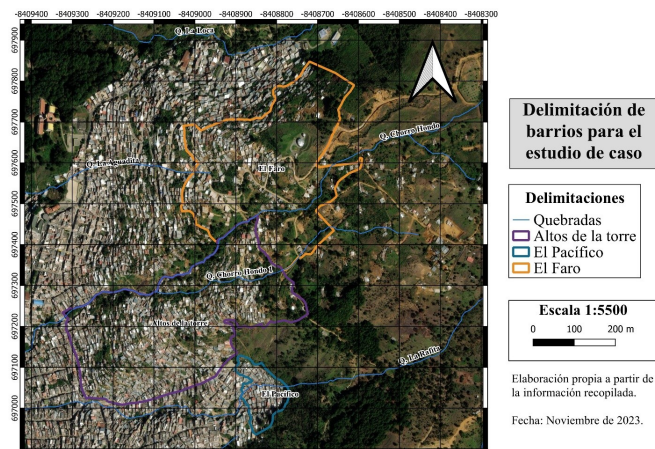
2. Trabajo de campo con enfoque participativo. Se realizaron recorridos territoriales en la zona de estudio y un ejercicio de mapeo participativo en el barrio Altos de la Torre, orientado a identificar antecedentes de desastres, zonas de riesgo y percepciones comunitarias. Asimismo, se desarrolló observación participante en asambleas barriales, audiencias públicas y escenarios de movilización social, incluyendo espacios como el Cabildo Abierto.

3. Entrevistas a actores clave. Se llevaron a cabo ocho entrevistas semiestructuradas a una muestra diversa de actores, incluyendo líderes y lideresas del Movimiento de Laderas, concejales de la ciudad y funcionarios de la Alcaldía de Medellín (DAGR, Secretaría de Medio Ambiente y Departamento Administrativo de Planeación). Las entrevistas se orientaron a identificar posiciones, intereses, tensiones y formas de articulación entre actores.

Este andamiaje metodológico permitió: i) identificar los actores implicados, sus alianzas y disputas; ii) reconstruir la trayectoria del conflicto, con énfasis en momentos de negociación, acuerdos y rupturas; y iii) comprender cómo las condiciones socioespaciales de la ladera inciden en la configuración de las disputas en torno a la institucionalización de nuevos arreglos socioambientales, particularmente bajo la noción de acción climática incluyente.

En conjunto, la articulación entre análisis documental, trabajo de campo y voces de actores clave posibilitó una lectura situada del conflicto, evidenciando la relación entre políticas públicas, dinámicas territoriales y formas de organización comunitaria en contextos de alta vulnerabilidad socioambiental.

Figura 1 Delimitación de barrios para el estudio de caso



Fuente: Elaboración propia. Noviembre 2023

La declaratoria de emergencia climática en Medellín

Altos de la Torre y El Pacífico son producto de un proceso de poblamiento que inicia en la década de los noventa impulsado por el desplazamiento forzado. El Faro corresponde a un proceso posterior y se forma en la década de 2010. A las personas desplazadas se suman los “pobres históricos” que por sus condiciones económicas no pueden acceder a viviendas en otros lugares (Gómez y Velásquez, 2021; Grupo de Investigación Ambiente, Hábitat y Sostenibilidad, 2019; Quiceno y Muñoz, 2008). La trayectoria organizativa de estos barrios ha estado asociada a las necesidades de autoconstrucción del territorio. Así, las Juntas de Vivienda, los Comités de Impulso para las Juntas de Acción Comunal (JAC), las JAC, los espacios de articulación entre organizaciones sociales como la Mesa de Infancia y Adolescencia, la Mesa de Vivienda y Hábitat o la Mesa Interbarrial de Desconectados, han sido la forma principal de autogestión. Resaltan entre las demandas históricas el acceso a la vivienda digna, el acceso al agua potable y el alcantarillado (Botero-Mesa & Roca-Servat, 2019), el mejoramiento integral de barrios y la gestión del riesgo de desastres; al igual que la oposición a proyectos de intervención urbana que impulsaron el desarraigo de familias como el Jardín Circunvalar (Gómez y Velásquez, 2021).

Las condiciones socioambientales descritas en la nota 1 se retroalimentan con las formas de precariedad socioeconómica, lo que resulta en un paisaje de contradicciones donde los hogares se asientan en la pendiente de la montaña, en viviendas cercanas a las quebradas, con un acceso restringido a los servicios públicos y al equipamiento urbano. Estas condiciones son enfrentadas a través de la autogestión con el propósito de permanecer en el territorio, ya sea en contra de un Estado percibido como ausente o negligente, o de la propia montaña y las quebradas que en la interpretación cotidiana

de los pobladores parecen querer expulsarlos. El proceso de declaración de la emergencia climática en Medellín, en la cual estos tres barrios tuvieron un papel relevante, se presenta como un escenario que continua en otros marcos esta relación.

El 9 de marzo de 2020, el alcalde de Medellín Daniel Quintero en un acto público declaró el estado de emergencia climática debido a la concentración de polución en el aire de la ciudad durante al menos dos semanas (Matta, 2020). Esta decisión había sido antecedida por una declaratoria similar realizada el 18 de febrero por la Gobernación de Antioquia. Según Juan Esteban Monsalve, funcionario de la Secretaría de Medio Ambiente, no existe en el ordenamiento jurídico colombiano alguna disposición que reglamente lo que se denomina “emergencia climática” (comunicación personal, 18 de octubre de 2023). El carácter sui generis de este tipo de declaraciones muestra la apropiación en clave climática de fenómenos que antes eran considerados ambientales o propios de la gestión del riesgo de desastre.

Este mismo año, y bajo la orientación técnica de la Red de Liderazgo Climático de Ciudades (C40), el municipio^[2] de Medellín inició la formulación del Plan de Acción Climática 2020-2050 como el instrumento estratégico para orientar las medidas de mitigación y adaptación. El Plan Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023 en la línea de acción “Ecociudad” y en particular en el componente “Gestión del riesgo de desastres, del medio ambiente y adaptación al cambio climático” buscó concretar esas medidas a través de cinco programas: 1) Desarrollo de Estrategias de reducción del riesgo; 2) Investigación y gestión del conocimiento asociado al riesgo; 3) Fortalecimiento de la gobernanza, la comunicación y la educación del riesgo; 4) Fortalecimiento del manejo y atención de desastres y; 5) Desarrollo de estrategias para enfrentar el cambio climático.

En lo que concierne a estos dos instrumentos de planeación la lectura del concejal Daniel Duque, del Partido Verde, es que no se tuvo como prioridad real del plan de gobierno la adaptación al cambio climático en tanto la inversión en estos componentes, y en la Secretaría de Medio Ambiente y el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGR), entidades encargadas de ejecutarlos, fue excesivamente baja (comunicación personal, 5 de septiembre de 2023). A esta visión se sumó la concejal Dora Saldaña, del Movimiento Político Estamos Listas, que además enfatizó el impacto negativo que tuvo el constante cambio de secretarios de despacho a la hora de implementar las políticas en torno a la Ecociudad (comunicación personal, 13 de septiembre de 2023).

No obstante, para el Movimiento de Laderas, una organización social que reúne varias colectividades con incidencia en la comuna, y que se constituyó en el 2020, la formulación del Plan Municipal de Desarrollo y de su línea de Ecociudad generó expectativas positivas porque estuvo en principio bajo la coordinación de académicos respetados en el tema los cuales renunciaron a su rol en la administra-

ción por los condicionamientos que impuso la gestión y perspectiva del alcalde, lo cual prendió una alarma sobre las posibilidades reales de incidir en el gobierno de la ciudad (C. Velásquez, comunicación personal, 17 de octubre de 2023). En su momento de creación se articulaban allí la Corporación Jurídica Libertad, la Mesa de Vivienda y Hábitat de la comuna 8, la Corporación Montanoa (hoy Tejearaña), la Mesa Interbarrial de Desconectados, Contracorriente y la Moradía.

Así pues, emergen posturas políticas de iniciativa institucional sobre la necesidad de hacer frente a problemas que se asocian al cambio climático y que abren la posibilidad de discutir aspectos relacionados con la priorización presupuestal de los programas alrededor de la mitigación y adaptación al cambio climático, en lo que intervienen como protagonistas en principio los líderes de oposición en el Concejo. Sin embargo, esto abona el terreno para la entrada de otros actores, como el Movimiento de Laderas, que empiezan a apropiarse del discurso del cambio climático desde sus propias preocupaciones territoriales, en concreto los desastres siconaturales, se trata, por supuesto, de un proceso global en el cual las preocupaciones por la justicia social, ambiental y climática no pueden ser ignoradas (Bulkeley, 2021).

El 18 de septiembre de 2020 en el barrio El Pacífico se presenta un fuerte aguacero que produce una avenida torrencial que desborda el cauce de la quebrada La Rafita. Este tipo de acontecimientos no estaba considerado en el Plan Comunitario de Gestión del Riesgo de Desastres, como lo afirma Dairo Urán, presidente de la JAC del El Pacífico:

Lo que pasó ese día nunca había pasado. Aunque la quebrada sí nos avisó 15 días antes, que hubo un aguacero y ese día sí se inundaron unas casas; pero en el segundo aguacero se llevó esas casas. No estaba proyectado, siempre pensábamos en caída de rocas, incendio de cobertura vegetal y movimiento en masa (comunicación personal, 5 de octubre de 2023).

La expresión “la quebrada avisó” evidencia que las fuerzas biofísicas no son el contexto en el que se desenvuelve la acción humana, sino que transforman de manera constante las interpretaciones e intencionalidades de los actores y redefine el campo de las disputas ecológicas (Little 2006). La avenida torrencial se transformó en un punto de inflexión en el marco discursivo y en la estrategia política que en adelante impulsó el movimiento comunitario de la parte alta de la comuna 8. Este quiebre se orienta a una recepción particular del discurso del cambio climático:

Se vino entonces lo de la avenida torrencial pero se abre, me parece a mí, la figura del cambio climático. La Mesa como tal empieza a hablar de cambio climático [...] Entonces lo que yo le decía, ya comienzan las dos cosas a articularse: el riesgo con el cambio climático (D. Urán, comunicación personal, 5 de octubre de 2023).

Eran dos cosas diferentes. Nosotros veníamos trabajando la gestión comunitaria del riesgo como necesidad de los territorios de ladera y de esto se viene hablando hace más de diez años porque es una cuestión latente. Pero cuando pasa la avenida torrencial nos damos cuenta que allí hay unos fenómenos que se asocian al cambio climático y se empieza a poner esa discusión (C. Moreno, comunicación personal, 13 de septiembre de 2023).

Y entonces nos tocó decir que los eventos hidrometeorológicos extremos, los aguaceraños, hacen parte de cambio climático; y en términos técnicos sería variabilidad climática, pero usted cómo se pone a decirle a la gente esto es variabilidad y esto cambio climático, entonces todo lo metemos en el paquete de cambio climático [...] Y cómo esos eventos hacen parte del cambio climático tenemos que prepararnos, adaptarnos a vivir en nuevas condiciones que van a ser más recurrentes y repetitivas. Entonces, eso nos ayudó a impulsar el tema en el territorio y a crear mayor tejido asociativo (C. Velásquez, comunicación personal, 17 de octubre de 2023).

El cambio climático no era hasta ese momento un marco discursivo en el que se moviera públicamente el tejido organizativo de la comuna 8, pero la avenida torrencial abrió un nuevo foco de interpretación que permite agrupar unas preocupaciones y reivindicaciones históricas del territorio en una gran “sombra” que es la acción climática.

A partir del desastre los concejales Saldarriaga y Duque impulsaron, entre octubre y diciembre de 2020, una Comisión Accidental desde el Concejo para hacer control político a la respuesta institucional a la atención de estos acontecimientos. Y se gestó también la Mesa de Atención y Recuperación (MAR) de El Pacífico que fue la herramienta para concertar con la administración un plan de recuperación para el barrio, porque como manifiesta Dairo Urán, “pensaban venir sacarnos a todos y en este momento quién sabe dónde estaríamos. Y nosotros les dejamos claro que no era hacer lo que la comunidad quisiera, pero tampoco lo que dijeran ellos” (D. Urán, comunicación personal, 5 de octubre de 2023).

Producto de este proceso, que va desde la declaratoria de emergencia climática de la administración municipal y la inflexión política que suscitó la avenida torrencial, el Movimiento de Laderas define un plan trienal (2022-2024) en el que deciden, en palabras de Carolina Moreno, “iniciar un proceso de litigio estratégico en clave de los sectores populares adaptados al cambio climático. Esto siguiendo la experiencia de la Corporación Jurídica Libertad en litigio estratégico con el tema de víctimas del conflicto armado” (comunicación personal, 13 de septiembre de 2023). Para esto la primera tarea era poner a hablar a la ciudad de emergencia climática en la perspectiva estratégica de posicionar la agenda de acción climática. Esta decisión empieza a delinear el marco de un conflicto en el que ya no solo están los concejales haciendo control político, sino también un tejido organizativo que empieza a orientar su acción bajo el discurso de la

acción climática con un lugar de enunciación explícito: los sectores populares.

Esto da cuenta de un cambio importante porque la iniciativa política de la agenda urbana sobre el cambio climático se ve confrontada por un sujeto colectivo que tiene una identidad política desde lo popular y desde lo territorial: las laderas occidentales de la ciudad, la memoria y la reivindicación de la autoconstrucción territorial, la autoorganización para la defensa y permanencia en los barrios y la autogestión de los servicios públicos. Se trata de preocupaciones muy diferentes a las del ruido y la calidad del aire, propias de los sectores medios (C. Moreno, comunicación personal, 13 de septiembre de 2023).

El 2 junio de 2021 se presenta un movimiento en masas en el sector Altos de la Mora en los límites entre el barrio El Faro y el corregimiento de Santa Elena que tuvo como saldo 10 casas colapsadas y 30 familias damnificadas. Y casi un año después, el 20 de junio de 2022 se produce un movimiento en masa en los límites entre el barrio Altos de la Torre y el Faro que deja tres casas en pérdida total, una marranera enterrada, un invernadero destruido y cinco viviendas evacuadas (Velásquez, 2022). El 15 de julio de 2022, el Movimiento de Laderas en articulación con la concejal Dora Saldarriaga le solicita al Concejo en sesión plenaria aprobar una proposición que le exija al alcalde de Medellín declarar la Emergencia Climática, advirtiendo que:

Hoy es claro que la emergencia climática existe debido a la falta de preparación y adaptación, así como de la falta de garantía de acceso a zonas habitables seguras para la mayoría de la población de los sectores populares. En ese sentido, la gestión del territorio y la solución a los problemas de desigualdad impuestos por el modelo de ciudad son claves para disminuir la exposición y vulnerabilidad a las amenazas asociadas a fenómenos naturales, y de esa manera garantizar los derechos de las comunidades (Estamos Listas & Movimiento de Laderas, 2022).

La proposición fue aprobada por el Concejo y empezó a posicionarse en la ciudad la discusión sobre la emergencia climática como parte de ese proceso de litigio estratégico que impulsó el Movimiento de Laderas. La estrategia fue pensada en compañía de Dora Saldarriaga, quien desde la avenida torrencial en El Pacífico se identificó como una aliada para sacar adelante la propuesta. En el caso de Daniel Duque, quien en la sesión plenaria dio su voto favorable y manifestó querer colaborar con la iniciativa, se marcó más distancia por la desconfianza de que pudiera cooptar la propuesta para sus aspiraciones como candidato a la alcaldía (C. Velásquez, comunicación personal, 17 de octubre de 2023).

La Alcaldía de Medellín recibe la solicitud de parte del Concejo y la canaliza a través de la Secretaría de Medio Ambiente a la que le solicita un concepto técnico sobre las implicaciones y naturaleza de esta propuesta de declaración de emergencia climática. En considera-

ción de Juan Esteban Monsalve, funcionario de esta secretaría, el concepto técnico fue negativo o con reservas, porque es claro que no existe un marco jurídico que regule una declaración de este tipo, y porque el distrito no podía comprometer la inversión, ya que esta se proyecta anualmente y está atada al control del Concejo y al Plan de Desarrollo; por lo que si bien se reconocía como legítima la demanda también se consideraba que la Alcaldía venía haciendo esfuerzos en esta dirección de tiempo atrás (comunicación personal, 18 de octubre de 2023).

Además, como también percibió el Movimiento de Laderas, y confirma Monsalve, existió un cuestionamiento sobre lo que significaba declarar la emergencia climática: “¿Entonces hasta cuándo vamos a estar en emergencia climática? Si sabemos que nuestra vulnerabilidad está condicionada por unas trayectorias sociales y económicas de larga data” (comunicación personal, 18 de octubre de 2023). Sin embargo, aún con el concepto técnico el despacho del alcalde ordena avanzar en la declaratoria y el Movimiento de Laderas tiene espacios de reunión con el DAGRD y la Secretaría de Medio Ambiente que no avanzan rápidamente y que se leen como una estrategia de desgaste de la administración para no asociar la Declaración al Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) (C. Velásquez, comunicación personal, 17 de octubre de 2023).

El Movimiento de Laderas presionó públicamente a la alcaldía entre julio y septiembre a partir de alertas tempranas y comunicados sobre el inminente riesgo que corren las comunidades. En ese momento fue sugerente una publicación que hizo el movimiento el 28 de septiembre de 2022 (Figura 2) en el marco de la conmemoración de los 35 años del desastre de Villatina en la comuna 8. Más allá de que se remitan a un hecho trágico de la memoria colectiva de la ciudad y de la comuna, es una manifestación de un patrón de relación con el Estado en el que visibilizar la propia condición de riesgo de desastre, incluso la posibilidad misma de la pérdida de vidas humanas, se interpreta como el mecanismo más pertinente para activar la acción estatal que generalmente se percibe como “ausente” o “negligente”.

Figura 2 Conmemoración liderada por el Movimiento de Laderas



Movimiento de Laderas de Medellín (2022)

Además de esta presión el Movimiento de Laderas entabló conversaciones con Jasbleidy Pirazán, directora del Departamento Administrativo de Planeación (DAP). Ella señala que en la conversación le propuso al movimiento dejar de “pensar en crear nuevos instrumentos y evaluar los que tenemos: su rediseño, su pertinencia, su nivel de implementación y sus efectos” (comunicación personal, 6 de septiembre de 2023). Pero estas reuniones no lograron resultados significativos por la dificultad institucional de priorizar una agenda entre muchas otras, y también por una cuestión que se expresa en la trayectoria de este proceso y es la de traducir “dos lenguajes que no se encuentran: el de la demanda ciudadana, que es legítima, pertinente, clara, histórica [...] pero también abstracta y genérica, con la del Estado” (comunicación personal, 6 de septiembre de 2023). Se manifiesta así una tensión entre la emergencia climática como un paso en la politización de la acción climática en la ciudad y la gestión “técnica” de esas demandas por parte de la administración; lo que acentúa las representaciones sociales que la gente tiene sobre el Estado y también las estrategias que tiende a utilizar para pedir su intervención.

Hacia finales de agosto el Movimiento de Laderas inicia la Escuela Popular de Autonomías para la Acción Climática, una experiencia pedagógica muy relevante y que se impulsó con tres objetivos: pro-

piciar un espacio de formación para entender el cambio climático, construir propuestas para la adaptación y permitir la incidencia política de los sectores populares (C. Moreno, comunicación personal, 13 de septiembre de 2023). Entre los escenarios que abrió esta escuela estuvo la Audiencia Pública del Panel Interbarrial de Cambio Climático que se llevó a cabo el 22 de octubre y que insistió públicamente en la necesidad de declarar la emergencia climática.

El 10 de noviembre, menos de un mes después de la audiencia, se presenta un movimiento en masa en el barrio Altos de la Torre producto de las fuertes lluvias en la ciudad, y donde se cuentan 80 familias damnificadas y al menos 14 casas en pérdida total. Entre las causas que se presentan está el impacto del Jardín Circunvalar en el desagüe de las lluvias (V. Prieto, comunicación personal, 1 de octubre de 2023). Este acontecimiento de desastre si bien no es el único que se presenta en este proceso tal como se ha analizado, sí tiene por particularidad que se concretó en los meses donde la propuesta de declaratoria de emergencia climática estaba en plena discusión pública y era objeto de tensión con la administración distrital. Además, recoge buena parte de ese patrón de relación que estas comunidades crean con el Estado a partir del riesgo y el desastre.

En ese sentido, Valentina Prieto, una lideresa del barrio, manifiesta que la emergencia “no solo dejó muchos dolores en el alma y cansancio, sino que demostró de manera muy fuerte que mientras no haya un ejercicio de colectividad y de lo comunitario es muy difícil mantener exigencias a la Alcaldía” (comunicación personal, 1 de octubre de 2023). Y esto se expresó en que la propia gente que perdió sus casas en el desastre decidió irse, o incluso reconstruir sus casas, por ser conscientes de lo que implica acceder a una solución por parte de la institucionalidad, porque muy frecuentemente como dice Dairo Urán:

Uno se pone a ver y en conclusión a veces la tragedia no es nada en comparación con lo que usted va a sufrir con la administración en tramitología para poder acceder a un arriendo. Entonces usted opta más bien por volver a vivir en la misma casa, reconstruir y aprender a convivir con el riesgo (D. Urán, comunicación personal, 5 de octubre de 2023).

El Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), por ejemplo, exigió a las familias damnificadas que el subsidio de arriendo solo se entregaría si se iban a vivir a una casa “legal” lo cual es imposible en un barrio como Altos de la Torre donde la gran mayoría de la gente habita casas sin condiciones técnicas mínimas o que están cimentadas sobre lotes piratas (V. Prieto, comunicación personal, 1 de octubre de 2023). Sumado a esto, la interacción entre el Estado y estas comunidades, es sumamente contradictoria. Mientras un funcionario del DAGRD le expresa a la comunidad que “ese no es un territorio para habitar y que lo mejor era irse” otro “ayuda a hacer una lectura territorial, con herramientas cartográficas, y nos clarifica como comunidad en lenguaje más claro cuáles son las causas

del derrumbe” (V. Prieto, comunicación personal, 1 de octubre de 2023).

Entonces el riesgo y el desastre se convierte en una forma muy particular de relación entre estas comunidades y el Estado, donde, por un lado, tienen que hacer visible constantemente su condición de riesgo para que la acción estatal prevenga el desastre; y por otro, cuando se concreta el desastre y la acción estatal debería resolver la precariedad de quienes perdieron sus casas, estos deben presentarse ya no como personas vulnerables sino aptas jurídicamente para acceder a un subsidio de arrendamiento o una alternativa de vivienda. Así, quienes no cumplen el procedimiento técnico-jurídico se ven en la obligación de gestionar individualmente los efectos del desastre, sea migrando o reconstruyendo su hogar en el mismo lugar.

En consecuencia, el desastre reactiva una contradicción latente en donde la comunidad que se asienta en una zona de riesgo, carente generalmente de condiciones económicas para acceder a la vivienda en un suelo seguro, se encuentra con un accionar estatal que no define políticas robustas para paliar esa necesidad básica; lo que conlleva a tener que hacer evidente su condición de riesgo como un mecanismo para movilizar la intervención estatal y prevenir el desastre que sin embargo se materializa, y ante el cual condiciona su protección a un proceso técnico-jurídico inaccesible.

El Estado institucionaliza así las soluciones individuales ante el desastre, lo que agudiza la representación social de su “ausencia” o “negligencia”, y reproduce la desigualdad socioespacial. Sin embargo, en coyunturas como la analizada, diferentes actores entran en disputa por la institucionalización de nuevos arreglos que orienten la acción estatal, y que bien sintetiza Dairo Urán cuando afirma que “nuestros barrios no son de alto riesgo, sino de alto costo” (D. Urán, comunicación personal, 5 de octubre de 2023).

El 24 de noviembre de 2022, 15 días después del desastre en Altos de la Torre, y cuatro meses después de la petición, el alcalde Daniel Quintero promulga el Decreto 1023 por el cual se declara la Emergencia Climática en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. El decreto define, en el parágrafo 1 de su primer artículo, que la emergencia climática es “el escenario bajo el cual se busca impulsar acciones urgentes en materia de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático y la variabilidad climática”. Además, resalta unos antecedentes normativos y unos principios que orientan el decreto como lo son la gobernanza climática, el costo-beneficio y la resiliencia territorial, y señala que la declaratoria tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023 (Decreto 1023 de 2022. Por medio del cual se declara la Emergencia Climática en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias, 2022).

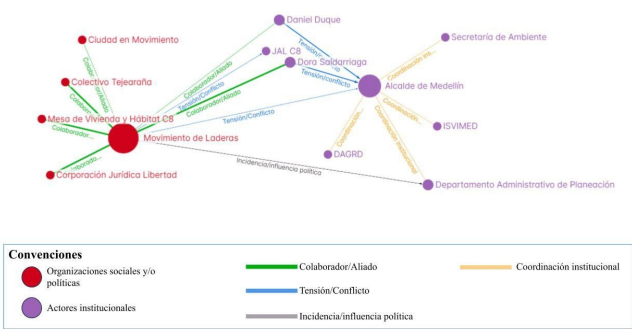
Aunque el decreto formalmente institucionaliza una discusión política que se posicionó durante varios meses en la agenda pública de

la ciudad, ciertamente la conclusión del Movimiento de Laderas es que al no tener un presupuesto de respaldo el decreto es letra muerta (C. Velásquez, comunicación personal, 17 de octubre de 2023). Esto además impulsa el posicionamiento de la acción climática incluyente como una consigna para exigir la participación de las comunidades en las decisiones de la institucionalidad, y con la cual se buscó jugar en el terreno discursivo de la gobernanza climática que define el Plan de Acción Climática.

Entre diciembre de 2022 y marzo de 2023 el Movimiento de Laderas da un paso más en su estrategia de incidencia e inicia un proceso de recolección de firmas para citar un Cabildo Abierto. A este ejercicio se suman diferentes organizaciones de la comuna, incluida Ciudad en Movimiento (V. Prieto, comunicación personal, 1 de octubre de 2023). La recolección de firmas manifiesta la tensión que a nivel comunal tiene el Movimiento de Laderas con la Junta Administradora Local (JAL) que es el órgano que está facultado para citar con mayor facilidad estos mecanismos de participación; tensión que se debe a que la Junta está compuesta por personas de partidos tradicionales como el Centro Democrático, el Partido Liberal y el Partido Conservador (C. Velásquez, comunicación personal, 17 de octubre de 2023).

En este punto la figura 3 expone la red de actores que define el conflicto alrededor de la emergencia climática y sitúa gráficamente las relaciones que hasta el momento se han venido analizando y que tienen su máximo punto de tensión en el marco del Cabildo Abierto. Desde la perspectiva del Movimiento de Laderas, la estrategia del cabildo vinculaba dos apuestas: por un lado, presentar el cabildo como un escenario de escala distrital, aunque formalmente es solo de comuna; y segundo, comprometer a la JAL de la comuna 8 a promulgar un acuerdo local que recogiera las propuestas para la Acción Climática Incluyente (C. Moreno, comunicación personal, 13 de septiembre de 2023).

Figura 3 Red den actores



Fuente: Elaboración Propia.

El cabildo convocó aproximadamente a 300 personas de diferentes barrios de la comuna 8 y fue un ejercicio de movilización política que llenó el recinto del Concejo de Medellín. En prevención de su magnitud el alcalde Daniel Quintero ordenó a todos los funcionarios de alto nivel no presentarse en el evento para no darle una imagen de ciudad a un cabildo de comuna (C. Velásquez, comunicación personal, 17 de octubre de 2023). Lo que en general se cumplió a excepción del caso de la directora del DAP.

A la par de la demostración de convocatoria que implicó realizar el cabildo abierto en el Concejo, las organizaciones hicieron una apuesta frontal por la acción climática incluyente condensa algunas de las apuestas centrales a la hora de reunir gestión del riesgo de desastre y cambio climático desde la perspectiva de las organizaciones sociales de la parte alta de la Comuna 8. En primer lugar, es interesante que utilice el adjetivo “incluyente” en vez de la categoría de “popular”, es posible plantear que esta elección responde al esfuerzo por no restringir la acción climática a los sectores con condiciones socioeconómicas precarias, que son los sectores que generalmente son cobijados bajo lo popular. En este sentido “incluyente” cobija a la población de todo el distrito, pero al mismo tiempo permite recuperar el trabajo de espacios como la Escuela Popular para la Acción Climática y el Panel Interbarrial de Cambio Climático (Acuerdo Local 008. Por medio del cual se adoptan las estrategias para la Acción Climática Incluyente en la Comuna 8 -Villa Hermosa- del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, 2023) en torno a la gestión comunitaria de los riesgos, la defensa y permanencia en el territorio, la lucha por la vida digna, la vivienda como objetivo privilegiado, todo esto desde la historia de los barrios y las comunidades, como lo plantea el Colectivo de Memoria Jairo Maya, una organización popular de la zona, para la cual el principal riesgo es no poder permanecer en el territorio: “Esta ciudad también es nuestra, pero estamos en riesgo de no poderla seguir habitando en condiciones de dignidad y seguridad por el riesgo de desastres ante la crisis climática” (2023).

El 22 de agosto de 2023 la JAL de la comuna 8 promulgó el Acuerdo Local 008 que, como afirma Carlos Velásquez, recoge:

Todo lo que trabajamos desde el Panel Inter Barrial de Cambio Climático y las recomendaciones de los estudios microzonificados, lo metimos en un paquete que fue el acuerdo. No fue algo nuevo entre comillas, sino que fue institucionalizar lo que hemos trabajado por dos años y ponerlo en el documento jurídico que permita mayor exigibilidad o debate con la institucionalidad (C. Velásquez, comunicación personal, 17 de octubre de 2023).

El Acuerdo en su artículo 2 plantea que cambio la palabra inclusivo usado en PAC de Medellín por la palabra incluyente, para enfatizar la exclusión en la que se encuentran los sectores con alta vulnerabilidad climática como los barrios de ladera y los lugares aledaños al río Medellín. El Acuerdo avance haciendo explícitos sus principios

-dignidad humana, garantías de permanencia en el territorio, minimización de movimientos humanos, justicia ambiental, justicia climática, protección de la vida- y sus enfoques -derechos humanos, territorial/barrial, derechos de las víctimas, diferenciales y de género-, cuyas acciones están enunciadas primordialmente a través del lenguaje técnico de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la transición energética.

Con este acuerdo se considera que se marca un cierre, al menos momentáneo, del proceso que abrió la declaración de la emergencia climática debido principalmente al inicio de las elecciones territoriales que eligen nuevos gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, y que define una reorganización del poder institucional y de las agendas de discusión pública. A esto se sumó que los últimos meses del año fueron menos lluviosos, lo cual disminuyó el riesgo de desastre.

Conclusiones

La investigación permite establecer que la articulación entre gestión del riesgo y discurso del cambio climático en la Comuna 8 de Medellín no responde a un proceso técnico espontáneo, sino a una construcción política situada. Este proceso tiene como punto de inflexión la avenida torrencial ocurrida en el barrio El Pacífico el 18 de septiembre de 2020, evento que catalizó la reorganización del tejido comunitario y permitió al Movimiento de Laderas resignificar sus reivindicaciones históricas, vivienda, permanencia y derecho al territorio, bajo el marco de la acción climática.

Uno de los hallazgos más relevantes es la identificación de una contradicción estructural en la relación entre Estado y comunidad. Por un lado, los habitantes de las laderas se ven compelidos a visibilizar su condición de vulnerabilidad como estrategia para acceder a la intervención preventiva del Estado; por otro, una vez ocurrido el desastre, se les exige cumplir con condiciones jurídico-técnicas que, en muchos casos, resultan inaccesibles. Esta tensión se traduce en respuestas institucionales fragmentadas, de carácter individual, que no abordan las causas estructurales del riesgo y terminan reproduciendo las desigualdades socioespaciales.

En este contexto, la acción climática incluyente emerge como una apuesta política construida desde el territorio, que busca reconfigurar la agenda climática al vincularla de manera inseparable con el derecho a la vivienda digna y la permanencia en el territorio. El uso del litigio estratégico, junto con la movilización social, evidencia un esfuerzo por traducir el lenguaje técnico del cambio climático al campo de los derechos humanos, posicionando a las comunidades como actores legítimos en la definición de soluciones.

Asimismo, el estudio muestra que el Movimiento de Laderas ha logrado consolidarse como un actor clave en la articulación de demandas, al integrar capacidades técnicas, comunicativas y políticas que le han permitido incidir en la agenda pública y disputar la insti-

tucionalización de nuevos arreglos socioambientales en escala distrital.

Se deriva del estudio algunas líneas propositivas y de proyección:

- Para las organizaciones comunitarias. Se recomienda fortalecer estrategias de litigio estratégico que permitan seguir posicionando la acción climática desde un enfoque de derechos, garantizando que las políticas de adaptación incluyan la permanencia digna en el territorio. De igual forma, resulta clave consolidar y ampliar espacios de formación popular que faciliten la apropiación crítica del lenguaje técnico, promoviendo diálogos más horizontales entre saberes comunitarios e institucionales.
- Para la academia. Se sugiere profundizar en investigaciones que problematicen los costos reales de la adaptación urbana, contrastando modelos de reasentamiento con estrategias de mejoramiento in situ en territorios de ladera. Asimismo, es pertinente avanzar en análisis críticos sobre los instrumentos de

gobernanza climática, interrogando sus efectos en contextos de informalidad urbana y desigualdad estructural.

- Para la política pública y la gestión institucional. Se hace necesario superar la dicotomía entre enfoques técnicos y sociales en la gestión del riesgo, evitando que los procedimientos administrativos se conviertan en barreras de acceso a derechos. En esta línea, se propone avanzar hacia esquemas de planificación e inversión con enfoque territorial, que reconozcan las particularidades de las laderas y traduzcan las declaratorias de emergencia en compromisos presupuestales concretos.

El caso analizado evidencia que la emergencia climática en Medellín es, fundamentalmente, una expresión de problemáticas sociales y habitacionales estructurales. Su abordaje requiere, por tanto, una perspectiva integral que articule justicia climática, derecho a la ciudad y reconocimiento de los saberes y prácticas comunitarias.

Referencias

- Acuerdo Local 008 de 2023. Por medio del cual se adoptan las estrategias para la Acción Climática Incluyente en la Comuna 8 -Villa Hermosa- del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. 30 de noviembre de 2023. Junta Administradora Local de la Comuna 8.
- Botero-Mesa, S., & Roca-Servat, D. (2019). Water rights and everyday Ch'ixi practices in the Barrio El Faro in Medellín, Colombia. *Water*, 11(10), Artículo 2062. <https://doi.org/10.3390/w11102062>
- Bulkeley, H. (2021). Climate changed urban futures: Environmental politics in the anthropocene city. *Environmental Politics*, 30(1-2), 266-284. <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1880713>
- Colectivo de Memoria Jairo Maya. (2023). *Sabías que...*
- Decreto 1023 de 2022. Por medio del cual se declara la Emergencia Climática en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. 23 de noviembre de 2022. Alcaldía de Medellín.
- Estamos Listas, & Movimiento de Laderas. (2022). *Solicitud de declaratoria de emergencia climática en Medellín*.
- Gandy, M. (2022). Urban political ecology: A critical reconfiguration. *Progress in Human Geography*, 46(1), 21-43. <https://doi.org/10.1177/03091325211040553>
- Gómez, K., & Velásquez, C. (2021). *Barrio El Faro: 10 años de organización, dignidad y resistencia*. <https://cjlibertad.org/cartilla-barrio-el-faro-10-anos-de-organizacion-dignidad-y-resistencia/>
- Grupo de Investigación Ambiente, Hábitat y Sostenibilidad. (2019). *Experiencia comunitaria de conocimiento y reducción del riesgo de desastres. Barrio El Pacífico, Comuna 8*. Colegio Mayor de Antioquia.
- Helmcke, C. (2022). Ten recommendations for political ecology case research. *Journal of Political Ecology*, 29(1). <https://doi.org/10.2458/jpe.2842>
- Little, P. E. (2006). Ecología política como etnografía: Um guia teórico e metodológico. *Horizontes Antropológicos*, 12(25), 85-103.
- Matta, N. R. (2020, 9 de marzo). Declaran estado de emergencia climática y otro plan de choque. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/declaran-estado-de-emergencia-climatica-en-medellin-y-anuncian-plan-de-choque-JO12588742>
- Pincetl, S. (2017). Cities in the age of the Anthropocene: Climate change agents and the potential for mitigation. *Anthropocene*, 20, 74-82. <https://doi.org/10.1016/j.ancene.2017.08.001>
- Quiceno, N., & Muñoz, A. M. (2008). *La comuna 8, memoria y territorio*. Secretaría de Cultura Ciudadana.
- Rademacher, A. (2015). Urban political ecology. *Annual Review of Anthropology*, 44(1), 137-152. <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-102214-014208>
- Swyngedouw, E., & Heynen, N. C. (2003). Urban political ecology, justice and the politics of scale. *Antipode*, 35(5), 898-918. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2003.00364.x>
- Velásquez, C. (2014). Diagnóstico y propuestas comunitarias para el mejoramiento integral del barrio, El Faro, comuna 8 Medellín. *El Ágora USB*, 14(2), 601-636. <https://doi.org/10.21500/16578031.75>
- Velásquez, C. (2022). Escenario de riesgo del borde urbano rural de la comuna 8 de Medellín. *Revista Kavilando*, 14(2), 223-255. <https://kavilando.org/revista/index.php/kavilando/article/view/460>