

**LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO
EN COLOMBIA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.
2020**

**LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO
EN COLOMBIA**

CAMILO ANDRÉS SÁNCHEZ MEDINA

DIRECTORA DEL TRABAJO DE GRADO

Ana Carolina Evangelista Mauad

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ D.C.

2020

Tabla de contenido

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	4
INTRODUCCIÓN	6
0.0 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
0.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	8
0.2 OBJETIVOS	8
0.3 JUSTIFICACIÓN	9
0.4 METODOLOGÍA	10
CAPÍTULO I - MARCO CONCEPTUAL: EL ANTROPOCENO, LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LA AGENDA INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	11
1.0 ANTROPOCENO	11
1.1 EL ANTROPOCENO Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES	13
1.2 LA AGENDA INTERNACIONAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y DE CAMBIO CLIMÁTICO	15
CAPÍTULO II - COLOMBIA EN LA AGENDA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y DEL CAMBIO CLIMÁTICO.....	24
2.0. INTRODUCCIÓN.....	24
2.1. COLOMBIA EN LA AGENDA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	24
2.2. COLOMBIA EN LA AGENDA DE CAMBIO CLIMÁTICO	28
CAPÍTULO III - LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS ODS EN COLOMBIA	36
3.0. INTRODUCCIÓN.....	36
3.1. LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE LA AGENDA CLIMÁTICA EN COLOMBIA	36
3.2. POLÍTICAS NACIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO 2010-2020.....	38
3.3. CAMBIO CLIMÁTICO CÓMO VECTOR DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)	42
CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFÍA	56

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

BAU - Business as usual (como lo acostumbrado).

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CMNUCC - Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

CO₂ - Dióxido de carbono.

CO₂e/ millón \$ PIB - Toneladas de equivalentes de dióxido de carbono por millón de dólares del Producto interno bruto.

CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social.

COP - Conferencia de las Partes.

COVID-19 - Coronavirus disease 2019 (enfermedad por coronavirus 2019).

DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DNP - Departamento Nacional de Planeación.

EE.UU - Estados Unidos.

FCDS - Fundación para la Conservación y Desarrollo Sostenible.

GEI - Gases de efecto invernadero.

GMCC - Grupo de Mitigación del Cambio Climático.

IDEAM - Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

INDC - Contribución prevista y nacionalmente determinada.

IPCC - Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

MDL - Mecanismo de Desarrollo Limpio.

Mt CO₂e - Millones de toneladas métricas de equivalentes de dióxido de carbono.

NDC - Contribución nacionalmente determinada.

ODM - Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ONU - Organización de las Naciones Unidas.

PIB - Producto Interno Bruto.

PMI - Plan Marco de Implementación.

PNACC - Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

PND - Plan Nacional de Desarrollo.

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

REDD+ Reducción de emisiones debidas a la Deforestación y Degradación Forestal.

RI - Relaciones Internacionales.

WWF - World Wide Fund for Nature (Fondo Mundial para la Naturaleza).

INTRODUCCIÓN

0.0 Planteamiento del problema

Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), surgieron como propuesta inicial en el año 2012, en respuesta a la disposición de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Cumbre Río+20, de integrar las agendas internacionales de desarrollo económico, social, ambiental y en especial, de cambio climático; sin cambiar el mandato que sobre éste posee la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (Perales, 2014).

De la misma manera, estos surgieron para reemplazar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), una serie de compromisos firmados en septiembre del año 2000, tras una larga serie de conferencias y cumbres de las Naciones Unidas de más de una década, que llevó a la adopción de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. En esta declaración, los países se comprometieron a combatir la pobreza extrema, la falta de educación, el derecho a la salud, entre otros males que afectan al mundo; por lo que establecieron ocho objetivos encaminados a solucionar esta problemática, con meta al año 2015 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020a).

Llegado el año 2015, se presentaron los resultados que dieron cuenta del progreso conseguido en cada uno de los objetivos y, tras la Cumbre Río+20 (2012), todos los países miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible, con el fin de lograr un futuro sostenible para todos (Naciones Unidas, 2020). Para alcanzar este logro, se comprometieron con 17 objetivos que van desde la erradicación de la pobreza, hasta la educación, la igualdad de género, las ciudades inteligentes, el cuidado del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático (Naciones Unidas, 2020a).

Estos objetivos se interrelacionan entre sí, lo que significa que es muy importante el cumplimiento de cada uno para que se logre el cumplimiento del conjunto total de los objetivos. Cada uno cuenta con una serie de metas que permite la implementación y el seguimiento de cada uno de los objetivos (Naciones Unidas, 2020b). Uno de ellos se centra en la lucha contra el cambio climático, este el objetivo número 13, denominado “Acción por el Clima”.

Dicho objetivo surge en respuesta a la grave crisis climática que se ha venido agravando en las últimas décadas y que ha tenido como resultado cambios en el clima y consecuencias catastróficas, que dejan al planeta con la amenaza a la producción de alimentos, el incremento del nivel del mar, la pérdida masiva de fauna y flora y la exacerbación de los desastres naturales, entre otras graves consecuencias (Naciones Unidas, 2020c).

El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático de la ONU (IPCC), principal grupo de expertos en esta materia, afirmó de manera rotunda en su Quinto Informe de Evaluación del año 2014, que el cambio climático es real y que el causante principal es la actividad humana, en particular derivada de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera. De la misma manera, estableció que las consecuencias de no actuar para disminuir dichas emisiones y evitar un incremento de la temperatura global en 1.5 grados Celsius, traerá consecuencias catastróficas y devastadoras para todo el planeta. Así mismo, concluyó que existen evidencias importantes de que el planeta pudo haber pasado ya un punto de inflexión, que hace irreversible el cambio del sistema climático mundial y de importantes ecosistemas (IPCC, 2014).

En este sentido, el objetivo 13 de los ODS tiene como fin: “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” (Naciones Unidas, 2020d, párr. 1). Para lograrlo, se crearon 5 metas específicas y se dejó establecido que: “la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020b).

Es importante establecer que Colombia tuvo un papel relevante en la propuesta que dio como resultado los ODS y la creación de la Agenda 2030. El país desempeñó un rol importante en la adopción de estos objetivos, debido a que propuso que estos fueran acordados en Río+20, le recomendó a las Naciones Unidas que estos remplazaran los ODM tan pronto llegaran a su término en el año 2015, entre otros aspectos (Cavelier y Rodríguez, 2017).

Colombia, por su parte, adoptó los ODS en el año 2015 junto a los demás países miembros de las Naciones Unidas y ha incorporado la Agenda 2030 en sus políticas y

lineamientos internos para, como los establece el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM:

Para el Gobierno de Colombia, la Agenda 2030 plantea una oportunidad clave para generar transformaciones y dar impulso político a temas de interés a nivel internacional, nacional y local que permitan mejorar la calidad de vida de todos los colombianos, especialmente de los más pobres y vulnerables, siendo además una herramienta para generar las condiciones habilitantes de una paz estable y duradera (IDEAM, 2019, párr. 1).

Asimismo, es relevante añadir que Colombia es un país altamente vulnerable a los impactos del cambio climático, producido por las emisiones de gases de efecto invernadero, especialmente en cuanto a los desastres y catástrofes naturales que afectan cada año al país y que se exacerban a medida que el cambio climático empeora (IDEAM, 2019). Por ende, para Colombia es muy importante adoptar medidas que permitan la reducción y la mitigación de los efectos e impactos negativos del cambio climático, para reducir las graves consecuencias negativas que este tiene, año tras año, sobre el país.

0.1 Pregunta de investigación

En este sentido, es pertinente plantearse la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se da la conexión del objetivo 13 de los ODS y la agenda internacional de cambio climático en la política internacional y nacional de Colombia?

0.2 Objetivos

Para responder a esta pregunta de investigación, se planteó un objetivo general y tres objetivos específicos. El objetivo general de la investigación es: establecer la conexión del objetivo 13 de los ODS y la agenda internacional de cambio climático en la política internacional y nacional de Colombia. Igualmente, se plantearon los siguientes objetivos específicos para lograr el objetivo general:

- 1) Contextualizar la agenda de cambio climático y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el número 13 “Acción por el clima”;
- 2) Identificar la agenda internacional del desarrollo sostenible y del Cambio Climático de Colombia;

3) Analizar la construcción y el alcance de dicha agenda en el país.

0.3 Justificación

El cambio climático, como fue mencionado con anterioridad, representa una amenaza para el planeta y un serio peligro para la humanidad, debido a que tiene catastróficos efectos sobre los ecosistemas y el clima mundial. Estos traen como consecuencia: la pérdida de ecosistemas, la seguridad alimentaria, el incremento del nivel del océano; que tiene el potencial de sumergir muchas de las principales ciudades del planeta, la extinción masiva de especies de fauna y flora, la acidificación de los océanos, la exacerbación de climas extremos como las sequías y de desastres naturales como los huracanes, entre otras graves consecuencias. (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2016).

De la misma manera, el cambio climático afecta gravemente a la economía, debido a los enormes daños materiales que generan los desastres ambientales, los efectos negativos en la salud, y los efectos de los climas extremos sobre la agricultura (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2016). Por ende, es posible afirmar que el cambio climático es una de las mayores amenazas para la supervivencia de la humanidad, debido a que tiene el potencial, y de hecho va en camino, de alterar para siempre la estabilidad de todo el planeta, lo que genera la muerte de millones de personas y la posibilidad de que los seres humanos no puedan habitar este planeta de manera segura, estable, sostenible y continuada en las siguientes décadas y siglos.

En este sentido, el cambio climático representa una enorme amenaza para la seguridad de los estados, principalmente de los más vulnerables, debido a que se verán en la situación de luchar por los elementos más básicos, como agua, recursos, tierra, entre otros. Aunque esta no es la primera vez que ocurre, si es la oportunidad en la que se puede dar de manera amplia y generalizada. Por ende, el cambio climático tiene el potencial de desestabilizar la seguridad internacional como lo hacen las bombas atómicas y las armas en general. (Perry, 2007). De esta manera, la agenda internacional del cambio climático y de desarrollo sostenible ha acaparado la atención y el interés de la mayoría de los estados del mundo, sea en la CMNUCC o en los ODS; ya que esta es una cuestión que no respeta las fronteras imaginarias impuestas por el ser humano, sino que afecta a todos los países en general.

0.4 Metodología

Para responder a la pregunta de investigación se hará uso de una metodología cualitativa, a partir del análisis de fuentes primarias y secundarias. Para cumplir con los objetivos planteados en esta investigación, es pertinente el análisis de las fuentes primarias aportadas por las organizaciones internacionales y nacionales, involucradas en la agenda de cambio climático y de desarrollo sostenible. Algunas de estas son: acuerdos, tratados y comunicaciones de las organizaciones a nivel internacional, como la ONU, las CMNUCC, el PNUD, el IPCC, la CEPAL, entre otros; y a nivel local, como el Plan Nacional de Desarrollo del DNP, el IDEAM las leyes nacionales de cambio climático, los documentos CONPES, las comunicaciones frente a la CMNUCC, entre otros.

En cuanto a las fuentes secundarias, se hará uso de artículos académicos, libros, revistas, prensa y otras fuentes que den cuenta de la agenda de cambio climático y de desarrollo sostenible a nivel internacional y local; así como de los estudios de terceros, que permitan entender el alcance y el cumplimiento de esta agenda a nivel internacional y dentro del país. De esta manera, será posible analizar el cumplimiento, el alcance y la implementación de los ODS y, en particular, del objetivo 13 en Colombia.

CAPÍTULO I - MARCO CONCEPTUAL: EL ANTROPOCENO, LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LA AGENDA INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

1.0 Antropoceno

La actividad humana ha tenido como resultado un enorme impacto en el medio ambiente de todo el planeta, incluyendo en la superficie de la tierra y en la composición de la atmósfera. La magnitud, la longevidad y la variación de estos cambios producidos por las acciones de los seres humanos ha llevado a científicos y académicos a sugerir que el planeta pasa por una época geológica que debería ser denominada el Antropoceno, en vez del Holoceno, que es como se denomina a la época en términos geológicos que se cursa en la actualidad (Lewis y Maslin, 2015).

Los académicos y científicos que se adscriben a esta postura afirman que la actividad humana es de carácter global y es la causa de la mayoría de los cambios contemporáneos en el clima (Cook et al., 2016). De igual manera, aseguran que dichos cambios tienen el potencial de ser observados en el registro estratigráfico del planeta por millones de años en el futuro, por lo que sugieren que una nueva época geográfica ya ha comenzado.

A pesar de que existan discrepancias entre científicos y académicos acerca de si se debe o no denominarse a la época actual como Antropoceno, no es posible negar el importante impacto de la actividad humana en el planeta. Por ejemplo, esta ha liberado desde el año 1750 cerca de 555 petagramos, es decir 1 billón de toneladas métricas de carbón en la atmósfera. Esto ha incrementado los niveles de CO₂ en la misma, en niveles no vistos por al menos 800 mil años y probablemente por millones de años; igualmente, esto ha incrementado la acidez de los océanos del planeta a una tasa no superada, probablemente, en los últimos 300 millones de años (Lewis y Maslin, 2015).

A propósito, el Intergovernmental Panel on Climate Change o IPCC (2013) considera que el impacto de la acción humana en el clima es innegable. En este sentido, el IPCC afirma:

El calentamiento en el sistema climático es inequívoco y, desde la década de 1950, muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios. La atmósfera y el

océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero han aumentado (p.4).

El IPCC (2013) añade que durante las tres décadas entre 1982 y 2012, la superficie del planeta estuvo sucesivamente más cálida que cualquier década desde 1850. Así mismo, este panel establece que en las dos décadas previas a 2013, el manto de nieve durante la primavera en el hemisferio norte, los glaciares y los mantos de hielo de la Antártida y Groenlandia se redujeron.

Además, el nivel del mar subió 0,19 metros durante el periodo 1901 a 2010, con un ritmo de elevación, desde mediados del siglo XIX, superior al promedio de los dos mil años anteriores. De la misma manera, la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera se ha incrementado en un 40% desde la época preindustrial, debido a las emisiones producto de los combustibles fósiles y del cambio del uso del suelo. Esto ha producido la acidificación de los océanos, debido a que estos han absorbido alrededor del 30% del dióxido de carbono emitido por la acción humana (IPCC, 2013).

De la misma manera, la actividad humana ha tenido un importante impacto en la vida de muchas especies del planeta. El amplio uso de la tierra y de sus recursos para la producción de comida, fibras, combustible, entre otros; así como la cosecha y la caza han resultado en una extinción de especies entre 100 y 1000 veces mayor que lo ocurrido en épocas anteriores a la presencia de los seres humanos en la tierra y ha causado de manera muy probable el sexto proceso de extinción masiva en la historia del planeta. (Lewis y Maslin, 2015).

El impacto de las acciones de los seres humanos en el planeta también puede ser evidenciado en el hecho de que diferentes organismos como cultivos, patógenos y animales domesticados han sido transportados por los seres humanos a través de grandes distancias, antes separadas por océanos enteros. Esto ha tenido como resultado una homogeneización global de la flora y fauna de la Tierra y la aparición de nuevas especies híbridas. Dicho intercambio de organismos a través de los océanos no se ha evidenciado en la tierra en los últimos 200 millones de años (Lewis y Maslin, 2015).

De igual manera, la acción humana, derivada de las emisiones de gases de efecto invernadero, el desarrollo de antibióticos, pesticidas y organismos genéticamente modificados, el movimiento de especies a nuevos hábitats, entre otros, tienen el potencial de

cambiar los procesos de evolución de las especies de fauna y flora del planeta. Por lo tanto, es claro que la actividad humana ha alterado de manera importante la atmósfera, la superficie, los océanos y la fauna y flora del planeta (Lewis y Maslin, 2015).

Por su parte, Rockstrom (2009) establece que las actividades humanas y la presión que estas ejercen sobre el planeta son de gran magnitud, por lo que propone nueve límites planetarios dentro de los cuales la humanidad tiene la posibilidad de operar de manera segura. Con esto, Rockstrom presenta una nueva manera de lograr la sostenibilidad planetaria.

Los nueve límites se centran en diferentes procesos planetarios, estos son: el cambio climático, la acidificación del océano, el agotamiento del ozono estratosférico, la carga de aerosol atmosférico, los flujos biogeoquímicos, el uso de agua potable, el cambio del sistema del suelo, la tasa de pérdida de biodiversidad y la contaminación química. En cuanto al cambio climático, Rockstrom propone un límite de 2 grados Celsius en el incremento de la temperatura promedio del planeta, con el objetivo de evitar superar una barrera que pueda causar un cambio climático irreparable e irreversible (Rockstrom, 2009).

El acto de establecer de manera formal la época geológica en la que vivimos como el Antropoceno, posee el potencial de poner al ser humano en el centro de los problemas que enfrenta el planeta en materia medioambiental, dado que lo situaría como el actor esencial y capaz de alterar el curso de lo que ocurre en la tierra a través de sus acciones. De igual modo, esto podría resultar en un mayor reconocimiento del papel del ser humano y de sus acciones en el cambio climático y la crisis medioambiental que existe en la actualidad, con el objetivo de que tenga un efecto político, social y económico, para que ocurra un cambio en el curso de las acciones humanas que han causado tan importante impacto en el planeta.

1.1 El Antropoceno y las Relaciones Internacionales

A pesar de que los efectos de la acción humana en el medio ambiente son amplios y muy claros y los asuntos medioambientales tienen una relevancia de carácter global, en el campo de las Relaciones Internacionales este tema no recibe la importancia que se merece. Según Pereira (2017), los asuntos medioambientales en el campo de las relaciones internacionales son ampliamente ignorados. Un análisis de las 20 revistas más importantes y de los 20 académicos más reconocidos en el campo de las relaciones internacionales, entre

los años 2004 y 2014, demuestra que efectivamente los asuntos medioambientales no son el objeto de estudio más frecuente en la disciplina. De ese modo, resulta entendible que el tema del Antropoceno sea raramente discutido en Relaciones Internacionales (Pereira, 2017).

Según Pereira, la distancia entre las RI y los asuntos medioambientales se da por su estructura tradicional que concibe a la misma como una subdisciplina de la Ciencia Política, lo que no le permite aproximarse a la complejidad de los asuntos medioambientales globales de manera completa. Igualmente, abordar de manera más completa el Antropoceno por parte de las RI tiene el potencial de garantizar su supervivencia y relevancia y de fortalecer su impacto (Pereira, 2017).

El Antropoceno, como ya había sido esbozado, se caracteriza por establecer que el ser humano está cambiando de manera drástica el planeta y está poniéndose a sí mismo en el centro de las acciones y las soluciones que pueden cambiar los efectos negativos que esto ha tenido para toda la tierra. El cambio climático es el elemento más visible y quizás, el inicial de los cambios que los seres humanos están generando en el planeta. El Antropoceno será el elemento central de la agenda política global del siglo XXI, a medida que las instituciones globales y locales de todo el mundo, traten de avanzar en la resolución de los cambios medioambientales generados por la acción del hombre, que son cada vez más severos y evidentes (Pereira, 2017).

Igualmente, el Antropoceno crea, fortalece y modifica nuevas relaciones de interdependencia entre sociedades humanas y generaciones. Así mismo, tiene el potencial de crear dependencia entre los Estados, en el sentido en que incluso los más poderosos no tienen la capacidad de escapar de los efectos negativos de la acción humana en el medio ambiente, consecuencia de las acciones negativas de otros Estados. También crea una nueva dependencia entre sociedades de todo el mundo, en cuanto a que las políticas globales se implementan de manera diferente de manera local y con eficiencias diferentes. (Pereira, 2017).

Igualmente, el Antropoceno genera nuevas interdependencias generacionales, puesto que las acciones tomadas en el sistema global en el presente, tendrán un efecto sin precedente en las generaciones futuras. De la misma manera, fortalece la idea de una “sociedad de riesgo”, ya que existe una gran incertidumbre por los fuertes cambios y transformaciones que

dificultan la toma de decisiones y la creación de políticas en el sistema global. Y finalmente, genera también un enorme reto para la erradicación de la pobreza, debido a que las políticas para la mitigación de los daños ambientales pueden ir en contra de las que buscan reducir el nivel de pobreza en la población (Pereira, 2017).

En este punto conviene destacar que la radical transformación del planeta está cambiando las futuras condiciones para las RI, por lo tanto, los académicos y los políticos tendrán que discutir la política internacional en términos geológicos, en vista que la premisa de un medioambiente estable sobre la que ha venido funcionando la disciplina, ya no es válida. De la misma manera, los académicos de las RI deberán entender que la geopolítica no consiste solamente en la manera en que el medioambiente cambia a la humanidad sino como la humanidad cambia al planeta (Pereira, 2017).

En este sentido, las estrategias de negociación entre Estados para abordar los asuntos medioambientales son importantes. En un contexto donde parecen proliferar problemáticas de envergadura mundial, el mundo demanda una gobernanza global, una forma de gobierno efectiva que cree agendas multilaterales que tengan la vocación de atender las necesidades y el bienestar de los ciudadanos de todas las naciones. De esta manera, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron una estrategia multilateral sin precedentes, un conjunto de tácticas concebidas para trabajar por problemas extendidos a toda la población mundial.

1.2 La agenda internacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de Cambio Climático

Para entender la naturaleza del hito histórico de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, resulta fundamental precisar el contexto histórico y los precedentes que permitieron que dicha agenda se materializara. Varios investigadores en el artículo, «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación», se refieren al conjunto de antecedentes y el entorno que propició la creación de estos objetivos (Chavarro et al., 2018).

Un antecedente directo que podría trazarse en esta cronología y que señala el artículo previamente mencionado, es el evento “Conferencia sobre el medio ambiente humano” en Estocolmo, Suecia; el primero y más importante de una serie de eventos realizados por la

ONU, desde 1972. Un encuentro que supuso una apertura para el desarrollo de una agenda mundial orientada al cuidado del medio ambiente y la equidad social. La consecución de este evento generó múltiples impactos positivos como: la creación del Programa de Medio Ambiente de la ONU (PNUMA) y la ejecución de estudios sobre el desarrollo sostenible que fueron socializados globalmente (Chavarro et al., 2018).

En este punto es importante recordar la definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland de 1987 para las Naciones Unidas, encabezado por la ex Primera Ministra noruega Gro Harlem Brundtland, la cual establece que “el desarrollo sostenible es un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Brundtland, 1987).

Ahora bien, es necesario realizar una breve descripción de la historia de las negociaciones en materia de cambio climático. Gupta (2010) divide en cinco partes la historia de la política internacional de cambio climático, en el periodo 1979-2010. El primer periodo es la época previa a 1990; el segundo es el que lleva a la adopción de la convención de Cambio Climático; el tercero es el periodo del Protocolo de Kioto, hasta la salida de EE. UU de este; el cuarto es el periodo posterior al Protocolo de Kioto, con un enfoque en la entrada en vigor de dicho acuerdo; y el quinto es el periodo posterior al 2008, el cual coincide con la crisis financiera del año 2008.

En el primer periodo, previo al año 1990, se dio por primera vez una discusión del asunto del cambio climático a un nivel global, en la primera Conferencia Climática Mundial de 1979, lo que condujo a una serie de conferencias de alto nivel político y científico como las de Vi Llach en 1985, la de Hamburgo en 1987 y Toronto en 1988. Este periodo se caracterizó por tratar de enmarcar el problema del cambio climático, dando como resultado el surgimiento de importantes hitos en esta materia (Gupta, 2010).

En 1985 se estableció el Grupo Asesor sobre Gases de Efecto Invernadero y en 1987 se creó el Informe Brundtland, el cual afirmaba que el cambio climático estaba relacionado con otros asuntos globales y era necesario una acción pronta. Igualmente, en 1998 se instauró el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC); un año más tarde, se dieron las Declaraciones de La Haya, Noordwijk y Malé, sucesos que provocaron la movilización de 22 países y la determinación de la importancia de estabilizar las emisiones

de CO₂ por parte de los países desarrollados para el año 2000, y se reconoció la importancia de la subida del nivel del mar y el riesgo especial que enfrentan las islas. (Gupta, 2010).

Así mismo, en el año 1990 tuvo lugar la Segunda Conferencia Mundial sobre Cambio Climático, en la que se propuso una reducción de al menos el 20% de emisiones de CO₂ para el año 2005, por parte de los países desarrollados, a partir del uso de tecnologías modernas. Igualmente, en el año 1990, el IPCC emitió su primer reporte, en el cual estableció que la temperatura global incrementaría en un grado Celsius para el año 2030 si no se hacía nada para reducir las emisiones de CO₂ (Gupta, 2010).

El periodo posterior al año 1990, que va desde el año 1991 a 1996, se caracterizó por un clima general de optimismo político y la esperanza de los dividendos de la paz producto del fin de la Guerra Fría. Se esperaba que los recursos destinados a la guerra ahora pudieran ser utilizados para los asuntos medioambientales y de desarrollo. En este periodo se dio la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 en Rio de Janeiro. Igualmente, surgió la Agenda 21, la Convención de Biodiversidad y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, todas ocurridas en 1992 (Gupta, 2010).

De igual modo, tuvieron lugar las primeras Conferencias de las Partes, la primera COP-1 en Berlín, en 1995 y la segunda COP-2 en Ginebra, en 1996. Durante estas conferencias se trabajó por promover acuerdos legalmente vinculantes para los Estados, para lograr reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero en miras a que fueran adoptados en la COP-3 de Kioto de 1997 (Gupta, 2010).

Durante el periodo de 1996-2001, el optimismo posterior al fin de la Guerra Fría ya se había disminuido, por lo que era claro que iba a ser muy difícil separar las emisiones de gases de efecto invernadero del crecimiento económico. A pesar de este pesimismo generalizado, se esperaba que se lograra llegar a un acuerdo en el COP-3 en Kioto. En Estados Unidos, dicho pesimismo llevó a que este país adoptara la resolución Byrd-Hagel en 1997, el cual establecía que Estados Unidos no podía asumir más compromisos legalmente vinculantes, hasta que los otros países desarrollados se comprometieran de la misma manera (Gupta, 2010).

En diciembre de 1997, el Protocolo de Kioto, que tenía como objetivo la reducción de al menos el 5% de los gases de efecto invernadero por parte de los países desarrollados, fue adoptado a pesar de todo el pesimismo, pero fue muy difícil su ratificación. Los Estados Unidos se retiraron del acuerdo en el año 2001 y este solo entró en vigor ocho años después en 2005, tras un esfuerzo importante de la Unión Europea para que Japón y Rusia lo ratificaran (Gupta, 2010).

El periodo 2002-2007 estuvo caracterizado por una competencia en el liderazgo en materia ambiental. Estados Unidos, habiéndose retirado del Protocolo de Kioto en el año 2001, estableció una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales con países y regiones del mundo como la Iniciativa Global del Metano en el año 2004 o la Asociación Asia-Pacífico para el Desarrollo Limpio y el Clima en el 2005, entre este país y Australia, Canadá, China, Japón, India y Corea del Sur. Por otro lado, las COP clave de este periodo fueron la COP-11 en Montreal en 2005 y la COP-13 en Bali en 2007 (Gupta, 2010).

La COP-11 en Montreal sirvió como punto de reunión y discusión tras la entrega en vigor del Protocolo de Kioto, donde se estableció que se crearían más negociaciones para definir un segundo periodo de compromisos para los países. Durante la COP-13 en Bali, se adoptó el Plan de Acción Bali, el cual abogaba por una decisión para cortar las emisiones de gases de efecto invernadero, necesarios para mantener el cambio climático dentro de un límite seguro. Igualmente, esta última COP lanzó un plan para promover, durante los dos años siguientes, un conjunto de medidas de adaptación, medición, tecnología, desarrollo, transferencia, financiación y asistencia que debían ser adoptados en la COP de Copenhague de 2009 (Gupta, 2010).

El periodo posterior al año 2008 se caracterizó por la llegada de Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos, lo cual trajo un mínimo de esperanza de que el asunto del cambio climático se convirtiera de nuevo en una prioridad. Sin embargo, la crisis financiera marcó esta época, lo que tuvo como resultado que todos los países se enfocaran en recuperar sus economías. Así mismo, la COP más relevante de este periodo y sobre el cual existía mayor optimismo era el de Copenhague del 2009 (Gupta, 2010).

A pesar de dicho optimismo, en el COP-15 de Copenhague, los países no se pudieron poner de acuerdo. Existía una atmósfera de poca confianza y de rumores de otras iniciativas

diferentes al COP. El resultado fue que las partes anotaron, pero no adoptaron el acuerdo. En el acuerdo final se aceptó que no se debía superar el incremento de la temperatura global en dos grados Celsius en relación con los niveles preindustriales, pero no se establecieron metas definidas a corto o medio plazo, ni se hicieron compromisos legalmente vinculantes; solamente se invitó a los países a hacer esfuerzos voluntarios, lo que decepcionó a varios países y organizaciones internacionales (Gupta, 2010).

Desde ese momento, hubo más de una decena de eventos y conversaciones en torno al cambio climático, ocurridos antes de la elaboración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que posibilitaron la creación de agendas internacionales sobre el desarrollo sostenible y que motivaron una discusión generalizada sobre esta problemática. Algunos de los grandes precedentes de esta historia se remontan a la United Nations Conference on Environment and Development (Rio, 1992) y a la Agenda 21, iniciativas que pusieron sobre la mesa el trabajo, no solo por el medio ambiente, sino también por la igualdad social, el cuidado de los recursos para el desarrollo y la defensa de los derechos de las comunidades históricamente marginadas (Chavarro et al., 2018).

En consecuencia, los ODM fueron una estrategia multilateral compuesta por ocho objetivos, acordada por todos los países miembros de la ONU, durante el año 2000, en el encuentro Cumbre del Milenio. Dichos objetivos fueron propuestos con el fin de ser cumplidos quince años después y estaban relacionados con la disminución y erradicación de distintos problemas a nivel social, político y económico como la desaparición del hambre, la promoción de la igualdad de género, el mejoramiento de la salud materna y el combate al sida, entre otros.

El informe que midió el rendimiento y los impactos de los ODM en 2015 reveló, que en general, se lograron avances en todos los propósitos plateados, sobre todo, en relación a la disminución de la pobreza extrema y evidenció un aumento considerable en la tasa de población infantil matriculada al sistema educativo y en el índice de mujeres laborando en empleos que no corresponden a la industria agrícola. Sin embargo, las cifras sobre la desigualdad de género, el hambre, el desplazamiento forzado y el cambio climático se mostraron como cuestiones acuciantes.

En relación con los índices de medición y evaluación de los ODM, es importante señalar algunas críticas que aparecieron tras su ejecución y que propiciaron el nacimiento y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Según Sachs (2012), los ODS deben integrar un enfoque global, distinto al que tuvieron los ODM, ya que dicha agenda adquirió una orientación particular, un programa destinado a países pobres que recibían asistencia económica y tecnológica de los países ricos. De esa manera, la nueva agenda global debía mantener una mirada integral, capaz de abordar las problemáticas globales y trabajar por la preservación de los recursos de las generaciones presentes y futuras. En ese sentido, los ODM adolecían de dicho enfoque y deberían ser replanteados para implementarse más eficientemente y alcanzar impactos más duraderos.

Considerando lo anterior y con el objetivo de trazar más profundamente una especie de cronología e historia sobre el surgimiento de las agendas multilaterales encaminadas a la implementación de estrategias en contra del cambio climático y la crisis ambiental, es necesario detenerse en algunos acontecimientos que fueron relevantes en esta historia. Por esa razón, en este apartado se considerará más detalladamente la Cumbre de Río (2012), hito histórico en lo que se refiere a los eventos que propiciaron los ODS y todos los programas que han existido semejantes a este propósito.

La Cumbre de Río+20, realizado en el año 2012, fue un acontecimiento icónico, que se materializó en un acuerdo con los 193 miembros de la ONU para implementar de forma eficaz y competente los Objetivos de Desarrollo Sostenible, orientados todos ellos a mitigar los problemas que le conciernen a la población mundial (Hinestroza, 2019).

En la transcripción de la conferencia del evento se puede observar la visión, los compromisos políticos, las metas y los objetivos de los países comprometidos con la resolución de los conflictos sociales, políticos, económicos y ambientales mundiales. Así, resulta conveniente detenerse en algunos apartados que pueden permitir visualizar algunas de estas intenciones, principios y objetivos que adquirieron los integrantes de la ONU; lo que podría permitir entender la Cumbre de Río+20 como parte de una agenda global fundamental. En cuanto a la visión que, como naciones, se suscribieron en dicha cumbre, el texto de la ONU muestra:

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de alto nivel, habiéndonos reunido en Río de Janeiro (Brasil) entre el 20 y el 22 de junio de 2012, con la plena participación de la sociedad civil, renovamos nuestro compromiso en pro del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras. (Naciones Unidas, 2012, p.1)

En una aproximación a la transcripción de la conferencia es posible percibir el reconocimiento de la cumbre a varios precedentes históricos anteriores que dieron lugar a la agenda de ODM y ODS y que posibilitaron la materialización del evento al que se hace referencia:

Reconocemos la importancia que revisten los tres Convenios de Río para el fomento del desarrollo sostenible y a este respecto instamos a todas las Partes a que cumplan íntegramente los compromisos contraídos en virtud del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, de conformidad con sus respectivos principios y disposiciones, así como a que tomen medidas eficaces y concretas en todos los niveles y a que intensifiquen la cooperación internacional. (Naciones Unidas, 2012, p.4)

De igual modo, el texto proporciona información acerca de las diferentes estrategias que concibieron las naciones en la Cumbre de Río, para atacar diligentemente las problemáticas mundiales, haciendo hincapié en considerar los distintos contextos, estructuras económicas e infraestructuras que poseen los disímiles miembros de la ONU.

Afirmamos que cada país dispone de diferentes enfoques, visiones, modelos e instrumentos, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales, para lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, que es nuestro objetivo general. A este respecto, consideramos que la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza es uno de los instrumentos más importantes disponibles para lograr el desarrollo sostenible y que podría ofrecer alternativas en cuanto a formulación de políticas, pero no debería consistir en un conjunto de normas rígidas. Ponemos de relieve que la economía verde debería contribuir a la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico sostenible, aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo al mismo tiempo el funcionamiento saludable de los ecosistemas de la Tierra. (Naciones Unidas, 2012, p. 10)

Tras haber establecido someramente el conjunto de antecedentes que propiciaron los ODM y en consecuencia, los ODS, es pertinente entender la naturaleza y la importancia de los ODS en el marco de las relaciones multilaterales y en los esfuerzos globales por subsanar las distintas problemáticas que apelan a la población de todos los países; teniendo en cuenta,

sobre todo, el cambio climático como catalizador de algunas de estas dinámicas tan complejas.

En ese camino, organizaciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han evaluado la importancia de la implementación de los ODS y sus avances, en las diferentes regiones del mundo, por medio de múltiples informes y documentos. En el caso del informe «Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia Herramientas de aproximación al contexto local» (PNUD, 2016), el PNUD señala que, en aras de seguir construyendo una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos del mundo y la preservación de la biodiversidad y los recursos para las generaciones futuras, nacen los ODS.

Esta agenda que pretende ser integral, al unir a todos los agentes de la sociedad para avanzar en este terreno, cuenta con 17 objetivos establecidos hasta el año 2030, una estrategia con vocación de universalidad que pretende luchar por la sostenibilidad y la paz. El gran desafío entonces es implementar esta agenda en el contexto de cada nación y que dicho programa se materialice en políticas públicas y medidas para los gobiernos locales.

Cómo es posible percibir para la agenda establecida por los ODS, es fundamental priorizar el cuidado del medio ambiente y el combate agudo al cambio climático. Se trata entonces de materializar la idea de progreso, equidad social y universalización de derechos, en un marco que pretenda alcanzar el desarrollo mundial; entendiendo que dicho progreso no puede ir en contravía a los recursos de las generaciones presentes y futuras. Cabría añadir que el concepto de desarrollo sostenible no es una invención reciente, sino que se remonta a varias décadas atrás.

Así lo confirma el artículo que fue mencionado previamente, «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación», cuando precisan que el origen del concepto parece remontarse a la década de los 70 del siglo XX, con la influencia del movimiento ambientalista y la economía sostenible. Dicho concepto ha calado profundamente en las relaciones multilaterales de la mano de organizaciones como la ONU, prueba de ello son los ODM y los ODS (Chavarro et al., 2018).

De lo anterior se infiere que dentro de la agenda de los ODS resulta transversal y primordial la lucha firme contra los complejos problemas ambientales que tiene nuestro

tiempo, problemáticas como el cambio climático, y que parecen más acuciantes y profundos en el contexto del desarrollo mundial. Este aspecto se materializa especialmente en cuatro de los diecisiete objetivos de los ODS; estos son: producción y consumo responsables, acción por el clima, vida submarina y vida de ecosistemas terrestres. Todos estos propósitos hacen alusión a una de las principales piedras angulares de la agenda de los ODS: el reconocimiento y la resignificación de los recursos naturales en el entorno de las generaciones presentes y futuras y la conciencia de que solo el trabajo mancomunado entre gobernanza, gestión local y cuidado del territorio harán la diferencia en el avance e implementación de estos proyectos.

En ese sentido, Monkelbaan (2018), recalca la relación indispensable entre buena gobernanza y la implementación de los objetivos ambientales. El autor reflexiona sobre las nuevas formas de gobernanza por venir, perspectivas de gobierno idóneo y eficaz para trabajar por la sostenibilidad y por sociedades más dinámicas y equitativas. De ese modo, la buena gobernanza es descrita por el autor como un ejercicio igualitario, vinculado a la capacidad institucional, la tecnología, el buen uso de los recursos naturales, la transparencia de las instituciones, la buena toma de decisiones, etc.

Siguiendo esta perspectiva, el objetivo número 13 “Acción por el clima” es un buen ejemplo para explicar el impacto global que tiene una problemática y la potencial solución que se halla en la alianza integral entre una eficiente gobernanza, la creación de políticas públicas locales, la gestión multilateral, el trabajo de distintos sectores sociales, etc. Así lo confirma el texto de Monkelbaan (2018):

En tercer lugar, el cambio climático a menudo se clasifica como el más "global" y moralmente desafiante de todos los problemas de sostenibilidad, lo que exige una comprensión más clara del papel y la forma de una gobernanza eficaz y equitativa desde una perspectiva global. Al mismo tiempo, el cambio climático y la energía sostenible son temas adecuados para la gobernanza global y la cooperación internacional porque continúan siendo vistos como menos estratégicos para muchos gobiernos que, por ejemplo, la seguridad y la defensa nacionales. Por lo tanto, constituyen un excelente objeto de cooperación entre países y pueden ser trampolines para la cooperación en otras áreas. (p.6)

CAPÍTULO II - COLOMBIA EN LA AGENDA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y DEL CAMBIO CLIMÁTICO

2.0. Introducción

Este capítulo presenta la importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro de las complejas dinámicas de gobernanza global y describe, someramente, la cronología que permitió que dicha agenda se materializara. Se abordará el papel de América Latina y específicamente, de Colombia, en la consecución, creación y desarrollo de estas estrategias. ¿Tuvo Colombia participación en la concepción y gestión de esta agenda tan importante?, ¿cuál fue y cuál es su papel en la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible? El presente apartado pretende explorar estas y otras cuestiones.

2.1. Colombia en la agenda del desarrollo sostenible

Es importante indagar sobre el rol de la nación colombiana en el desarrollo de instrumentos multilaterales, para contrarrestar el cambio climático y estimular el desarrollo sostenible durante las últimas décadas. De acuerdo con Cavelier y Rodríguez (2017), ha sido crucial y fundamental para Colombia atender e implementar los acuerdos que se suscriben internacionalmente en esta materia. Esta actitud podría rastrearse desde 1972, año en que la Conferencia de Estocolmo inauguró el debate sobre temas ambientales en el sistema multilateral. En ese sentido, la participación en acuerdos y tratados multilaterales ha sido variada para el país a lo largo del tiempo. Al intentar establecer un balance, en el ámbito geopolítico ambiental, Colombia ha tenido un perfil alto respecto a países de características similares; mientras en otros terrenos, ha permanecido con un perfil bajo y modesto (Cavelier & Rodríguez, 2017).

Con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París, hay dos hitos importantes para la gobernanza internacional y que son piezas centrales en las agendas multilaterales y locales. Colombia participó activamente en ambas y contribuyó sustancialmente a su concepción (Rodríguez, 2005). El rol del país en ambas agendas se vio influenciado por la participación de Colombia y su representante, Margarita Marino de Botero en la Comisión Brundtland (Cavelier y Rodríguez, 2017).

En este punto es importante explicar que es la Comisión Brundtland. La Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como Comisión Brundtland, en honor a su directora Gro Harlem Brundtland, fue creada a partir de la resolución 38/161 de Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada en la sesión número 38 de dicha organización, en el otoño de 1983. Esta se originó con el objetivo de construir un futuro más seguro, próspero y justo para la humanidad; a partir de las prácticas y políticas de la comisión, las cuales pretendían obtener un desarrollo con bases ecológicas. Dicha comisión fue establecida en un momento en el que ya existía una fuerte presión sobre el medio ambiente y una expectativa muy negativa sobre el futuro de la humanidad, debido a un crecimiento económico sin precedentes (Brundtland, Khalid, Agnelli, Al-Athel y Chidzero, 1987).

Dicha comisión fue muy importante para la construcción de una agenda global ambiental, ya que estableció las bases y una definición de lo que se conoce como desarrollo sostenible, ya mencionada con anterioridad en este texto; así como los retos, desafíos y amenazas que la actividad humana y el crecimiento de la población han causado sobre el medio ambiente y los recursos del planeta. También hizo un llamado a la Asamblea General de las Naciones Unidas para convertir el reporte de la comisión en el Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, para actuar de manera pronta y efectiva con el fin conseguir un futuro seguro y próspero para la humanidad (Brundtland et al., 1987).

Volviendo al papel de Marino en la comisión Brundtland, allí desempeñó un rol fundamental, siendo una de las autoras del informe. Este hito se relaciona naturalmente con el nacimiento del ambientalismo en Colombia y la escritura del primer código de Recursos Naturales y Medio Ambiente; el primer código en el mundo de ese tipo, y que se ha convertido en hoja de ruta para organizaciones que trabajan en el terreno ambiental a nivel global y local. Un conjunto de normas que se convirtieron en el germen para la creación de la primera institución ambiental en Colombia, un gesto consecuente con los acuerdos de Estocolmo, que contó con el apoyo de las esferas más altas del poder nacional (Cavelier & Rodríguez, 2017).

La creación de este sistema de gestión ambiental y de una norma en este terreno, justifica el hecho de que el país fuera elegido por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, como consejero para Latinoamérica de Infoterra, una red colaborativa de

información internacional. De otro lado, conviene anotar que Colombia hizo parte activa de la Cumbre de Río (1992), siendo pieza fundamental en la agenda de política exterior del presidente de turno, Cesar Gaviria. Cavelier y Rodríguez (2017) explican la relevancia que tuvo para el país la agenda ambiental internacional y su injerencia en la gobernanza y política interna:

El arreglo organizacional que Colombia estableció para la Cumbre de Río se convirtió, de alguna manera, en una escuela de negociadores ambientales que habría de transmitir sus conocimientos y experiencia tanto en la Cancillería como en el Ministerio del Medio Ambiente. Esta última entidad se creó como respuesta a la Cumbre de Río, mediante la Ley 99 de 1993, que le otorgó funciones específicas en materia de política exterior que debía ejercer con el Ministerio de Relaciones Exteriores. En efecto, pasada la cumbre, el país constituyó un equipo para la política exterior en los ministerios de Relaciones Exteriores y Medio Ambiente (p.98).

Más adelante, Colombia integró como miembro, la Comisión de Desarrollo Sostenible (institución creada en 1992), lugar que mantuvo por quince períodos —más períodos que cualquier país similar—lo que se materializó en que el ministro de Medio Ambiente (años que fue ministro), Juan Mayr, fuera elegido presidente de la comisión durante el año 1999 al 2000. Del mismo modo, Manuel Rodríguez fue elegido copresidente del Panel Intergubernamental de Bosques. Aquello, junto a lo mencionado anteriormente, podría considerarse como una serie de antecedentes, en los cuales Colombia ejerció un rol activo, y que permitieron el liderazgo en la propuesta de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. (Cavelier y Rodríguez, 2017).

En definitiva, Colombia jugó un rol trascendental en la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, al recomendar durante el evento Río+20, en 2012, la transición y modificación de los Objetivos del Milenio (2000-2015) a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (2015-2030). Dicha resolución fue realizada por varios integrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y fue respaldada, posteriormente, por el presidente Juan Manuel Santos, vinculandola de forma medular a su agenda de política exterior (Hinestroza, 2019).

El país realizó esta proposición en el marco de las acciones que condujeron a Río+20. Cabe mencionar que para ese momento no se habían cosechado muchos éxitos, debido a que eran otros los temas que se discutirían en la cumbre y a que faltaban aún cuatro años más para dar por terminados los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Sin embargo, gracias a

múltiples iniciativas diplomáticas de parte de organismos colombianos, esta propuesta fue ganando popularidad hasta incorporarse, finalmente, en el documento resultado de la conferencia: “El Futuro que queremos”; allí, gracias a Colombia, se aceptó el concepto de desarrollo sostenible y se empezó a gestionar la adopción y concepción de los objetivos de esta nueva agenda global (Cavelier y Rodríguez, 2017).

La pugna por una transformación y redefinición de la agenda preponderante hasta ese momento (Objetivos de Desarrollo del Milenio), liderada por Colombia es descrita por Cavelier y Rodríguez:

En contraste con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, dirigidos solamente a los países en desarrollo, los Objetivos del Desarrollo Sostenible se acordaron como parte de una agenda universal, para ser aplicables a todos los países del mundo. Finalmente, a estos se llegó como parte de un proceso de negociación multilateral universal, mientras que la adopción de aquellos no fue objeto de un proceso similar. Estas son tres profundas diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos del Desarrollo Sostenible, que Colombia defendió desde los albores de su propuesta y durante todo el proceso de negociación en el que tuvo una activa participación. (2017, p.102)

Así mismo, Chavarro et al., (2017) confirman el papel fundamental del país en las reuniones que dieron lugar a la concepción y consolidación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a las posteriores actividades de implementación y seguimiento de esta agenda multilateral. De igual modo, los autores afirman la importancia de la agenda en la política y gobernanza local, la cual se materializó en la creación de una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para su seguimiento, así como en la adaptación de estructuras gubernamentales para su implementación.

De acuerdo con Cavelier y Rodríguez (2017), se podría asegurar que el papel que ha desempeñado Colombia en las relaciones multilaterales, vinculadas al cambio climático y medio ambiente, han sido heterogéneas y variadas, dada su participación en no solamente lo relacionado con el desarrollo sostenible, sino también en lo que concierne a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, desde su adopción en 1992. Así mismo, en relación a la agenda internacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el país ha mantenido un rol importante y activo; por lo menos, y como se ha hecho referencia en este documento, en algunos hitos importantes como el Informe Brundtland y las Cumbres de Río de 1992 y de 2012.

2.2. Colombia en la agenda de cambio climático

Respecto al cambio climático, el lugar de Colombia fue muy activo durante los primeros años después de la firma del Protocolo de Kioto (1997), apelando y trabajando por una amplia variedad de intereses. Entre el año 1998 hasta el 2009, el país buscó, persistentemente, influir en temas de su interés con una aproximación técnica y contextualizada en las necesidades de la nación, tópicos como: Mecanismo de Desarrollo Limpio, médula en la negociación del Protocolo de Kioto, o asuntos relacionados a los ecosistemas de los bosques. En los últimos años, el país ha mantenido su papel relevante e influyente en este terreno, especialmente en el Acuerdo de París y sobre todo, si se evalúa en relación al lugar que ostentan otros países con características semejantes (Cavelier y Rodríguez, 2017).

En este punto es importante hacer un recorrido a lo largo de la participación de Colombia en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), en vista de que esta reconoce que el clima del planeta tierra está pasando por un proceso de cambio, producido por la acción del ser humano, gracias al incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera por la emisión de los mismos, gracias a la quema de combustibles fósiles y otras actividades del hombre. Esta situación genera unos efectos negativos ,en el planeta, que preocupan a toda la comunidad internacional, incluida Colombia (Naciones Unidas, 1992).

En este sentido, Colombia, al igual que 197 países, ha ratificado dicha convención (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2020). Mas específicamente, fue ratificada por Colombia en el año 1994, a través de la expedición de la Ley 164 del mismo año, con el objetivo de:

[...] buscar alternativas que le permitieran adelantar acciones para abordar la compleja problemática del cambio climático. La ratificación de este instrumento implica el cumplimiento por parte de Colombia de los compromisos adquiridos, de acuerdo al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y en consideración al carácter específico de sus prioridades nacionales de desarrollo (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020, párr. 1)

De esta manera, es posible afirmar que, desde el surgimiento de una agenda internacional clara en relación con el cambio climático, por lo menos concebida desde el papel, concretamente, desde la ratificación de la CMNUCC de 1992 en la ley 164 de 1994, Colombia se ha comprometido y se ha alineado a la agenda internacional en esta materia. Así mismo, Colombia ha tenido un papel importante en los acuerdos que dieron como resultado los protocolos de Kioto y de Montreal (Bustos, 2018).

En el año 2000, Colombia ratificó el Protocolo de Kioto a través de la ley 629 del mismo año (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). Dicho protocolo fue el resultado de la tercera Conferencia de las Partes o COP 3 de Kioto, Japón, que tuvo lugar entre el 1 y el 10 de diciembre de 1997 (CMNUCC, 2020). El protocolo fue aprobado el 11 de diciembre de 1997, pero entró en vigor en el año 2005, debido al complejo proceso de ratificaciones necesario.

Hasta la actualidad, hay 192 países que hacen parte de este. Este tuvo como propósito poner en funcionamiento la CMNUCC y generar un compromiso de parte de los países industrializados de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, inicialmente en un promedio del 5% en comparación con el año 1990, para el periodo inicial de 2008-2012 (CMNUCC, 2020).

En relación con lo anterior, es importante añadir que en el periodo 1992-1998, Colombia se opuso a los objetivos obligatorios de reducción de gases de efecto invernadero para los países subdesarrollados, y también rechazó la idea de que estos países pudieran lograr sus objetivos de reducción a partir de su contribución en actividades de mitigación en otros países. Desde 1997, Colombia ha adoptado una posición diferente al apoyar dichas metas de reducción a partir de los mercados de carbono y de otras alternativas basadas en el mercado (Bustos, 2018).

De la misma manera, de la mano del Ministro de Medio Ambiente del año 1997, Colombia hizo un llamado a la CMNUCC a flexibilizar sus mecanismos y adoptó la posición promercado, mencionada anteriormente. A partir de esta posición, Colombia ha considerado que este es el mecanismo más adecuado para alcanzar el desarrollo sostenible y obtener beneficios económicos de los recursos naturales disponibles. En este sentido, se puede

afirmar que en este periodo inicial de negociaciones Colombia tuvo un papel activo y una pronta y rápida adopción de la CMNUCC en sus primeros años.

En el año 2001, Colombia presentó la Primera Comunicación Nacional de Cambio Climático ante la CMNUCC. Esta fue publicada por el IDEAM. Es importante entender que dichas comunicaciones son:

[...] informes periódicos que presentan los países miembros de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, para evaluar y evidenciar su situación frente a los temas de cambio climático. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, fue designado entidad responsable de preparar las Comunicaciones Nacionales en Colombia. Este tipo de informes es uno de los instrumentos más valiosos para evaluar las emisiones de gases de efecto invernadero globales y la vulnerabilidad del país frente al cambio climático (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020, párr. 2).

Por ende, las Comunicaciones Nacionales son importantes porque permiten conocer el estado de las emisiones del país en un determinado espacio de tiempo y así mismo, pueden considerarse un instrumento de planificación para el país a nivel nacional y sectorial para la creación de políticas y proyectos en materia de cambio climático (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

En esta primera comunicación, producto del trabajo combinado de Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) con diversas organizaciones públicas y privadas, se reafirmó el hecho de que el incremento de la temperatura mundial y el cambio climático es producto de la emisión de gases de efecto invernadero a la atmosfera, debido a la quema de combustibles fósiles y otras fuentes de la actividad humana. Igualmente, se estableció que, a pesar de que Colombia solo producía en 2001 el 0,2% de los gases de efecto invernadero del mundo, es un país muy vulnerable a los efectos de este fenómeno en lo social, económico y ambiental (IDEAM, 2001). El instituto afirma en esta comunicación, en cuanto a la vulnerabilidad del país frente al fenómeno de cambio climático, que:

En las zonas costeras colombianas, 4% de la población nacional sería altamente vulnerable, así como 75% de las áreas ocupadas por el sector manufacturero y 49% de los cultivos. La isla de San Andrés desaparecería en 17%, afectando su área comercial y turística, así como la infraestructura de transporte. Cerca de 50% del territorio nacional tiene una vulnerabilidad alta frente a cambios en el régimen hídrico generados por el cambio climático. 8% del país sufriría procesos de desertificación mientras

que 95% de los nevados y 75% de los páramos (bioma endémico del norte de los Andes) desaparecerían. Los anteriores resultados son preocupantes no solamente en el contexto nacional sino en el internacional, si se tiene en cuenta que Colombia cuenta con un área extensa de ecosistemas frágiles que albergan entre 10% y 15% de la biodiversidad mundial (IDEAM, 2001, p. 2).

En este sentido, es posible evidenciar una enorme vulnerabilidad de Colombia frente a los efectos del cambio climático y por ende, a pesar de que Colombia no es un gran emisor de gases de efecto invernadero, como lo mencionó el IDEAM, si es un país muy interesado en contribuir y disminuir los efectos negativos de este fenómeno causado por el hombre. De esta manera, es posible sugerir que esta necesidad de Colombia por contribuir a la solución de esta problemática, a pesar de su carácter de país en vía de desarrollo, tuvo un efecto importante en el papel activo y líder de Colombia sobre la propuesta y creación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles en el año 2015 en Rio+20.

En relación a este aspecto, la comunicación del IDEAM establece que los gases de efecto invernadero son en su mayor parte el resultado de las acciones de los países desarrollados, por ende, son los llamados a ser los líderes para contrarrestar los efectos del cambio climático. Sin embargo, la comunicación establece también que, a pesar de esto, los países en vías de desarrollo, incluido Colombia, no se salvan de ser vulnerables y de sufrir los efectos negativos de este fenómeno (IDEAM, 2001).

Volviendo al papel de Colombia en el Protocolo de Kioto, este país influyó en este acuerdo en dos aspectos: en el Mecanismo de Desarrollo Limpio y en las discusiones acerca de la manera en que los países en desarrollo podían establecer metas para la reducción de los gases de efecto invernadero (Rodríguez, 2005). En este punto, también es posible ver que Colombia ha tenido un papel significativo en la discusión acerca del papel de los países en vías de desarrollo en el fenómeno del cambio climático. En cuanto al Mecanismo de Desarrollo Limpio, Colombia fue parte activa de la discusión acerca de la inclusión de los bosques en dicho mecanismo (Rodríguez, 2005).

La discusión acerca del papel de los países en vía de desarrollo en la solución del cambio climático se vio exacerbada en los años siguientes, a causa del incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de algunos de estos países, principalmente Brasil, China, India y Sudáfrica y de la no ratificación por parte del gobierno Bush de Estados Unidos; puesto que consideraba que se encontraba en desventaja frente a estos países que no

debían comprometerse a reducir sus emisiones (Rodríguez, 2005). Frente a esta situación, en la COP 13 de Bali en el 2007, se estableció que se debía llegar a un acuerdo para el año 2009 en la que se incluyeran mayores y más claros compromisos para los países en desarrollo.

Durante la Conferencia de Copenhague de 2009 no se logró llegar a un acuerdo, debido a que no se estableció de manera clara si se debía llegar a un tratado o un instrumento no vinculante y también, a que no se llegó a un entendimiento acerca de los compromisos que debían adquirir los países desarrollados frente a las naciones en vía de desarrollo y a la financiación que estos debían dar a los últimos. Colombia tuvo una participación importante en estas negociaciones, adquiriendo el rol de agente generador de consensos macros. Esto tuvo como resultado que Colombia fuera parte de los 30 países que negociaron el acuerdo al finalizar la convención (Bustos, 2018). En este punto, también es evidente ver como a través de las diferentes COP de la CMNUCC, Colombia ha desempeñado un papel destacado.

En junio del año 2010, Colombia presentó su Segunda Comunicación Nacional de Colombia ante la CMNUCC. En esta se presentó el inventario nacional de fuentes de gases de efecto invernadero para los años 2000 a 2004, se analizó las características socioeconómicas y medioambientales para determinar la vulnerabilidad del país frente a los efectos del cambio climático y se presentaron las acciones y lineamientos llevados a cabo para la disminución y adaptación frente a los impactos negativos de este fenómeno (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020, párr. 10).

En esta segunda comunicación se recalcó que Colombia es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático y por ende, se establecieron unos mecanismos y lineamientos de adaptación, para que de la mano del apoyo internacional y del sector privado, se pudieran reducir los efectos negativos de este fenómeno. En la comunicación se establecieron ocho lineamientos para lograr la adaptación: fortalecer la gestión de la investigación y la transferencia del conocimiento, fortalecer la gestión del riesgo, mejorar el uso del territorio como estrategia para disminuir la vulnerabilidad, reducción de los impactos ambientales, económicos y sociales, mejorar la capacidad de adaptación de las comunidades vulnerables, diseñar e implementar un arreglo institucional adecuado para la adaptación, valorar y proteger la base productiva a partir de los bienes y servicios de la biodiversidad y fortalecer la gestión de cooperación y recursos para la adaptación (IDEAM, 2010).

Es interesante evidenciar como estos lineamientos de la segunda comunicación ya se apuntaban a lo que Colombia estableció como las metas en materia de la lucha contra el cambio climático en el objetivo 13 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados en el año 2015 y en los cuales Colombia tuvo un papel muy significativo, como ya fue mencionado con anterioridad. Estos aspectos serán abordados de manera más profunda más adelante.

En la COP 16 de Cancún, Colombia insistió en que debía establecerse un acuerdo legalmente vinculante para todos los países y presionó por un objetivo de deforestación de la selva amazónica para el año 2020. De la misma manera, en el acuerdo de Durban del 2011, Colombia pidió que se creara un acuerdo legalmente vinculante entre las islas más pequeñas, los países menos desarrollados y la Unión Europea. En el COP 20 en Lima, junto a otros países de América Latina y de Asia, se convirtió en uno de los primeros países en desarrollo en contribuir al Fondo Verde del Clima (Bustos, 2018).

Tras el fracaso de Copenhague, se acordó un nuevo mandato en la Plataforma de Acción de Durban para empezar las negociaciones entre el año 2012 y 2015, que dieron como resultado el Acuerdo de París como un tratado jurídicamente vinculante para los Estados. En este escenario de negociaciones, el papel de Colombia fue relevante debido a la continuidad y el fortalecimiento de los equipos negociadores de la cancillería y del Ministerio de Ambiente. Colombia tuvo un papel especialmente importante en las negociaciones del acuerdo de París, debido a que contribuyó a que se implementaran sus recomendaciones y sus opiniones en aspectos como los ciclos de contribuciones nacionales, la adaptación, la mitigación, el financiamiento, entre otros aspectos (Cavelier & Rodríguez, 2017).

En términos generales, comparado con el peso económico y del tamaño de la población de Colombia frente a otros países, Colombia tuvo la capacidad, debido a su participación y liderazgo en las discusiones en materia de cambio climático, de tener un papel importante, relevante y significativo en la agenda internacional de cambio climático y logró destacarse frente a otros países de la región y del mundo.

En el año 2016 se produjo la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático frente a la CMNUCC. En esta Colombia presentó el resultado de las emisiones de cada uno de los departamentos de Colombia y destacó la importancia de tener un conocimiento mayor

de la emisión de gases de efecto invernadero por territorios (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). En este sentido, el ministro de Ambiente de la época, Carlos Alberto Botero López, afirmó que: “Hoy se entrega información de manera muy detallada, departamento por departamento revelando cuál es la cantidad de sus emisiones. Esto es una herramienta para que cada gobernador y alcalde tomen las decisiones correctas en torno a esta problemática” (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020, párr. 5).

Volviendo a Cavelier y Rodríguez (2017), la participación diligente y crucial de Colombia se explica gracias al buen trabajo de algunas instituciones locales y delegados diplomáticos, quienes han trabajado incansablemente por obtener influencia para el país en la política exterior ambiental; sobre todo, si se tiene en cuenta, claro, las condiciones fluctuantes de las relaciones multilaterales y las adversas y complejas circunstancias nacionales:

En los dos ámbitos, la participación sostenida de individuos muy calificados durante varios años, expertos en negociación internacional y comprometidos personalmente como delegados, ha sido determinante en el nivel de influencia y relevancia que ha tenido el país en los escenarios. De esta manera, Colombia ha logrado posicionarse exitosamente como un actor cuyo poder para influenciar y contribuir a la creación de soluciones acordadas supera su verdadero peso geopolítico. La participación de Colombia en los dos casos ha ocurrido en un contexto geopolítico cambiante, cuya complejidad ha aumentado mucho en años recientes. En las negociaciones de cambio climático se han producido las mayores transformaciones. Para Colombia y su participación como país en desarrollo de renta media aparecen retos significativos, por su tendencia de emisiones que va en aumento y por su alta vulnerabilidad a los impactos del cambio climático. (Cavelier & Rodríguez, 2017, p. 114)

Dicho de otra manera, la pertinente participación del país en la álgida política ambiental exterior ha dependido de múltiples variables y en la convergencia afortunada y compleja de muchas circunstancias. Un factor decisivo podría ser la capacidad del aparato nacional institucional, encargado de la agenda de política ambiental exterior y su necesaria puesta en escena en espacios multilaterales; un segundo factor se podría deber a la capacidad de gobernanza y técnica del país, para ejecutar y responder al trabajo asociado a los tratados y acuerdos internacionales; de otro lado, estaría la presencia activa y preponderante de las esferas más altas del poder local, que propician y posibilitan la participación de Colombia en espacios internacionales; y finalmente, se podría señalar un factor fundamental para el éxito de las acciones de Colombia: la construcción de alianzas y estrategias con otros países, para

lograr, de forma efectiva influir en contextos de negociación difíciles (Cavelier y Rodríguez, 2017).

Se debe tener en cuenta en este punto, que el lugar central de Colombia, si bien cambiante, ha permanecido activo, gracias a como se dijo, varios actores y circunstancias; un proceso largo, complicado e intrincado:

Por otra parte, la robusta capacidad política y técnica con que cuenta hoy el país para atender el desarrollo sostenible y el cambio climático, en los frentes doméstico e internacional, ha sido el producto de un proceso paulatino, cuya construcción se inició con el surgimiento del ambientalismo a principios de los años setenta en Colombia. Esa capacidad es resultado de lo aprendido por un grupo de personas en las mismas negociaciones. Estas, en algunos casos, han alcanzado (en forma individual o grupal) cierta autonomía como proponentes y protagonistas de la política exterior ambiental (a esto con frecuencia se le denomina la personalización de la política exterior). (Cavelier y Rodríguez, 2017, p.95)

CAPÍTULO III - LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS ODS EN COLOMBIA

3.0. Introducción

En el capítulo anterior se hizo un recorrido por la agenda de cambio climático y de desarrollo sostenible de Colombia desde su inicio. En este punto es importante profundizar sobre la implementación de la agenda de cambio climático y de los compromisos adquiridos por Colombia en cuanto a los ODS y la agenda 2030, para entender su puesta en marcha y cumplimiento.

3.1. La evolución institucional de la agenda climática en Colombia

En primer lugar, la agenda de cambio climático fue establecida en el país a partir del año 2000 y de la aprobación del Protocolo de Tokio con la Estrategia Nacional para la Implementación del Mecanismo de Desarrollo Limpio – MDL con el objetivo de evaluar e identificar las posibilidades de Colombia para la realización de proyectos con el fin de mitigar la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Posteriormente, en el año 2002, se creó la Oficina Colombiana para la Mitigación del Cambio Climático, para evaluar los proyectos MDL del país; no obstante, esta fue reemplazada por el Grupo de Mitigación de Cambio Climático - GMCC (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Igualmente, en el año 2003 se expidió el documento CONPES 3242, llamado Estrategia Nacional para la Venta de Servicios Ambientales de Mitigación de Cambio Climático, con el fin de crear lineamientos para los proyectos MDL en el contexto nacional. Posteriormente, en el año 2004, a través de las Resoluciones 0453 y 0454, se establecieron principios y lineamientos para la aprobación de proyectos MDL, para la reducción de gases de efecto invernadero. En el año 2009 se derogaron las resoluciones anteriores para darle paso a las Resoluciones 551 y 552, con el objetivo de mejorar el procedimiento de aprobación nacional de los MDL y en el año 2010, se derogaron las anteriores y se expidieron las Resoluciones 2733 y 2734, para agilizar los procesos dentro de los mismos proyectos (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Según lo expuesto en los apartados anteriores, es posible notar que la implementación en la primera década del siglo XX, estuvo ligada principalmente a construcción institucional y a la ratificación, aprobación y puesta en marcha de lo acordado en el Protocolo de Kioto en el año 2000; más específicamente a lo relacionado con los proyectos de mitigación del Mecanismo de Desarrollo Limpio, MDL para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, los cuales son proyectos financiados por los países desarrollados. En este sentido, es posible afirmar que hasta el año 2010 no hubo una implementación bien difundida en el nivel local de políticas, leyes o principios para la reducción y mitigación del cambio climático en todo el país.

Ahora bien, en cuanto a la implementación de la agenda de cambio climático en el país, entendiendo la importancia, la dimensión y el impacto para Colombia, en el año 2010, durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), se estableció el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) con el objetivo último de “reducir el riesgo y los impactos socio-económicos y ecosistémicos asociados a la variabilidad y al cambio climático en Colombia” (Departamento Nacional de Planeación, 2010a, p.11).

Esto se buscaba lograr a partir de un conjunto de insumos metodológicos aportados por el gobierno nacional, para conseguir cuatro acciones particulares: en primer lugar, entender de mejor manera los impactos, riesgos potenciales y el daño económico causado por el cambio climático; en segundo lugar, aprovechar las oportunidades brindadas por el fenómeno; tercero, incorporar la gestión del cambio climático en los territorios; y por último, “identificar, priorizar, implementar, evaluar y hacer seguimiento de medidas de adaptación para disminuir la vulnerabilidad y exposición de los sistemas socio-económicos ante eventos climáticos” (Departamento Nacional de Planeación, 2010a, pág.11).

Este PNACC se creó en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Prosperidad para todos” 2010-2014, en el cual, a pesar de que el cambio climático no era el eje central y tampoco uno de los más importantes, si se estableció que se necesitaba lograr crecimiento económico de manera sostenible. En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación afirmó en el PND que:

Finalmente, el crecimiento económico de Colombia debe ser sostenido y también sostenible: debe ser un crecimiento fundamentado en la sostenibilidad ambiental. Es necesario, para nuestro bienestar y como responsabilidad con las futuras generaciones, hacer compatibles la agenda productiva y la agenda ambiental, y armonizar el desarrollo productivo con la preservación del medio ambiente (Departamento Nacional de Planeación, 2010b, p. 67).

Igualmente, durante el mismo gobierno de Juan Manuel Santos, se emitió el Documento CONPES 3700, el cual definió la Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia. Este documento fue desarrollado por el DNP de la mano del DANE y los demás ministerios del gobierno nacional, en el año 2011. En este se estableció que la evidencia científica del IPCC es contundente, en relación con el incremento de la temperatura mundial en las últimas décadas, por lo que es necesario tomar medidas de manera global y local para reducir dicho incremento (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

3.2. Políticas nacionales de cambio climático 2010-2020

Volviendo al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el mismo se establecieron cuatro estrategias para combatir el cambio climático. Una de ellas es el ya mencionado PNACC. Los tres restantes son la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono ECDBC, la Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones ocasionadas por la Deforestación y la Degradación Forestal REDD+; y, por último, la Estrategia de Protección Financiera ante Desastres (Departamento Nacional de Planeación, 2010b).

En cuanto a la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), es un programa de planeación a corto, mediano y largo plazo del Ministerio de Ambiente, la Dirección de Cambio Climático, el DNP y otros ministerios, que busca desligar el crecimiento económico nacional de las emisiones de gases de efecto invernadero, maximizando la carbono-eficiencia de la economía del país, para generar desarrollo social y económico de manera sostenible (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020b). De igual manera, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2011) estableció que a pesar de que el país producía solamente el 0.37% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, la economía colombiana se puede considerar como carbono-intensiva si se

tienen en cuenta las emisiones anuales en comparación con el PIB. De igual manera, el ministerio afirmó que la ECDBC es necesaria para el país, debido a que Colombia es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático; principalmente en cuanto a los desastres ambientales, puesto que, durante las temporadas de ola invernal, por ejemplo, el país sufre de cientos de muertos y de miles de afectados por estos eventos naturales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2011).

Las emisiones de gases de efecto invernadero de Colombia llegaron a su punto más alto con 325.72 MtCO_{2e} (millones de toneladas métricas de equivalentes de dióxido de carbono en el año 2010). A pesar de que en el año 2011 se presentó una reducción importante de dichas emisiones, llegando a 183.90 MtCO_{2e}; desde ese año se ha evidenciado una tendencia al alza de estas emisiones, alcanzando 232 MtCO_{2e} en el año 2016. En cuanto a las emisiones de CO_{2e}/millón \$ PIB (toneladas de equivalentes de dióxido de carbono por millón de dólares del producto interno bruto), estas fueron de 1137 toneladas en el año 2010; se redujeron a 549 toneladas en el año 2011, pero se incrementaron de nuevo hasta llegar a 820 toneladas en el año 2016 (Climate Watch, 2020).

De igual manera, Colombia es un país altamente frágil y poco listo para actuar frente a los efectos del cambio climático. En este sentido, es preciso establecer que la pobreza es un elemento esencial que permite determinar la capacidad de adaptación y resiliencia de un país frente a estos efectos negativos, debido a que la población más pobre es más sensible, más expuesta y menos preparada para enfrentar y adaptarse a tormentas, sequías, inundaciones, deslizamientos de tierra, entre otros fenómenos causados por el cambio climático (Climate Watch, 2020).

Así mismo, es importante recalcar que Colombia contaba en el año 2018 con un 27% de su población viviendo bajo la línea de pobreza (Banco Mundial, 2019), y en este sentido, se puede entender que la pobreza haya contribuido a que se encontrara en el puesto 44 de 181 países en el índice de riesgo climático a largo plazo de Germanwatch, con una puntuación de 55.67, indicando un riesgo alto a los efectos negativos del cambio climático (Germanwatch, 2020)

En relación con lo previsto en la a Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático (CMNUCC), Colombia diseñó la Estrategia Integral de Control a la

Deforestación y Gestión de los Bosques "Bosques Territorios de Vida", para cumplir con la Estrategia Nacional REDD+. En esta se establecieron las acciones necesarias que debe tomar el país para la reducción de la deforestación, la degradación de los bosques y las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas. Esto con el objetivo de obtener un futuro con desarrollo sostenible para todos los colombianos, soportado en los bosques naturales de todo el país, los cuales representan aproximadamente el 52% de los bosques del país con cerca de 60 millones de hectáreas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018).

En el año 2014, el Ministerio de Hacienda presentó la Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza, en la cual estableció que Colombia es uno de los países más vulnerables frente a la ocurrencia de fenómenos naturales, con una de las tasas más altas de América Latina; por lo tanto, afirmó que es muy importante la sostenibilidad fiscal del país: tener bajo control esta situación y mitigar los efectos que causa el cambio climático en la economía del país. De ese modo, se estableció como objetivo: “evaluar, reducir y gestionar el riesgo fiscal debido a la ocurrencia de eventos de desastre que puedan ocurrir” (Ministerio de Hacienda, 2014, p. 1).

En este punto es importante mencionar el compromiso adquirido por Colombia en el acuerdo de París del año 2015. Colombia presentó su INDC (contribución prevista y determinada a nivel nacional) en septiembre del 2015, que es el conjunto de compromisos adquiridos por los países en materia de cambio climático frente a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015). En este sentido, Colombia firmó este acuerdo en abril del año 2015 y lo ratificó en julio del 2018, por ende, su INDC pasó a ser su NDC (contribución determinada a nivel nacional) (Comisión Europea, 2019).

En la NDC de Colombia, el país se comprometió con una meta de reducción del 30% de gases de efecto invernadero para el año 2030, frente a las proyecciones de emisiones en un escenario BAU (business as usual o como lo acostumbrado). Sin embargo, este porcentaje de reducción está condicionado a la provisión de apoyo internacional; solamente una meta de reducción del 20% de las emisiones no tiene ninguna condición. Igualmente, se estableció que se priorizarían los sectores de “...transporte, energía, agricultura, vivienda, salud, comercio, turismo, industria y áreas naturales protegidas” (Comisión Europea, 2019, p. 82).

De la misma manera, en el Acuerdo de París se estableció que cada cinco años se evaluaría el cumplimiento de las metas propuestas y en este sentido, cada país debe renovar su NDC con la misma frecuencia y con un compromiso más o igualmente ambicioso. Colombia plantea aumentar la meta de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero hasta un 25% al año 2030, con respecto al compromiso inicial del 20% no condicionado al apoyo internacional. No obstante, debido a que estas emisiones se han venido incrementando en los últimos años, la reducción del 25% no se traduce en una emisión menor de dichos gases, sino en un esfuerzo por no superar el tope del compromiso anterior de emisiones de 267 Mt CO₂ eq (millones de toneladas de dióxido de carbono) (La Silla Vacía, 2020).

Desde septiembre del año 2019, Colombia ha venido preparando dicha actualización de manera oficial. Así mismo, en los últimos meses del año 2020, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el DNP han establecido un conjunto de mesas de trabajo con los sectores para determinar las acciones para hacer frente al cambio climático con esta nueva actualización (El Espectador, 2020).

Algunas de las metas establecidas en la actualización de la NDC del país son:

[...] contar con instrumentos de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas que contribuyan a reducir el riesgo y los impactos socioeconómicos y ecosistémicos asociados a la variabilidad y al cambio climático, específicamente en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), detener la deforestación, trabajar en movilidad eléctrica, diversificar la matriz energética y aumentar la eficiencia energética en el sector industrial (El Espectador, 2020, párr. 9).

De la misma manera, cada sector está proyectando acciones específicas para hacerle frente al cambio climático. Algunas de las metas presentadas son, por ejemplo, en el sector de vivienda, crear acciones para la adaptación al cambio climático en el 30% de los municipios más vulnerables al desabastecimiento durante temporadas secas y de lluvia. Igualmente, en el sector salud se planea para el año 2030, que el 40% de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del sector público, creen acciones de adaptación al cambio climático (El Espectador, 2020).

Así mismo, en cuanto al sector de energía, se propone que para el 2025 se cuente con un plan de adaptación basado en los ecosistemas para permitir que las empresas cumplan con sus objetivos estratégicos. En relación con el sector de comercio, industria y turismo, se

plantea que del 10 % de las pequeñas, medianas y grandes empresas del mismo, establezcan proyectos de adaptación al cambio climático. Estas son algunas de las metas proyectadas por los distintos sectores para la actualización de la NDC, aunque aún no son definitivas (El Espectador, 2020).

El gobierno nacional viene trabajando también con el Banco Mundial y WWF Colombia para crear espacios de participación de los sectores y la ciudadanía; un plan de acción climática que sea ajuste a un escenario de recuperación económica, en el marco de fuertes impactos sociales y económicos causados por la crisis del COVID-19. Colombia debe presentar el documento definitivo de actualización de su NDC frente a la CMNUCC antes del final del año 2020 y este debe publicarla en el mes de febrero del año 2021 (El Espectador, 2020).

Es interesante y preocupante ver cómo, a pesar de que se han planteado una serie de nuevas metas para la actualización de la NDC del país, estas son ambiguas y poco claras y ambiciosas, especialmente considerando que se trazan compromisos para los años 2025 o 2030, momento en el cual ya será tarde para tomar acciones que permitan frenar o revertir los efectos negativos del cambio climático. Además, entendiendo que Colombia es un país altamente indefenso a los efectos del mismo, este debería crear metas y compromisos amplios, claros y ambiciosos, que permitan asegurarse que todos los municipios, ciudades y departamentos del país tomen las medidas y desarrollen las acciones necesarias y suficientes que permitan reducir, mitigar y adaptarse a los efectos negativos del cambio climático y así se puedan salvar vidas, recursos y a los ecosistemas.

3.3. Cambio climático cómo vector de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Tras haber esbozado una cronología de la constitución y consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco internacional y nacional, y de haber considerado la implementación de la agenda de cambio climático en el país, es importante profundizar en la implementación de la agenda 2030 y de los ODS en Colombia y particularmente, en el objetivo 13 denominado acción por el clima.

Desde el año 2015, Colombia ha puesto sobre la marcha la implementación y el avance de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informes de distintas

organizaciones multilaterales registran dichos progresos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) constata el compromiso político del país, materializado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, una agenda de política pública, destinada a contribuir al desarrollo social y al cuidado y la conservación de los recursos de la nación (2016).

Con el mismo objetivo en mente: el avance de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el gobierno colombiano, en 2015, durante el mandato del hoy expresidente Juan Manuel Santos, creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus ODS. Durante ese mismo año, el gobierno de Santos se alineó con las iniciativas de los 193 países miembros de las Naciones Unidas, con el objetivo de establecer y adelantar esta agenda multilateral en todas las naciones comprometidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016).

Como lo señala el PNUD, un adecuado y efectivo establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible presenta grandes retos en el contexto nacional. Uno de los mayores desafíos es el diseño adecuado y coherente de políticas públicas y su implementación en los Planes de Gobierno Local. Otro reto fundamental es el posicionamiento de la agenda en el marco nacional, con el propósito de establecer alianzas y relaciones entre todos los actores del estado, para propender por el resultado óptimo de los objetivos (2016).

En el Reporte Nacional Voluntario-Colombia del Departamento Nacional de Planeación, se traza una serie de experiencias, iniciativas y avances relacionados con la agenda multilateral de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia, cristalizada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Departamento Nacional de Planeación, 2018). Como se mencionaba anteriormente, este informe reconoce a los ODS como pilares fundamentales para la consecución y concepción del PND. En ese sentido, la búsqueda de la paz, la educación y una noción más amplia de progreso, asociado al cuidado del medio ambiente, sirvieron como hoja de ruta para la creación de políticas públicas y la gobernanza nacional.

Simultáneamente, el informe señala como prioridad para el segundo gobierno Santos (2014-2018), la búsqueda y la resolución del conflicto armado colombiano, una guerra civil

que ha durado décadas en Colombia y ha contribuido a la desigualdad, el narcotráfico, la delincuencia, etc. En ese sentido, la agenda de la búsqueda de la paz se alineó con el espíritu de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, impulsando planes concretos para el logro de las metas propuestas para el año 2030. A su vez, en el escenario del Acuerdo Final, se definió un Plan Marco de Implementación (PMI), cuyas prescripciones, propósitos e índices se integran completamente con la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

De manera análoga, el estado colombiano intentó reorientar por medio de una participación sinérgica de políticas y tácticas, el modelo hacia un paradigma de desarrollo verde que replicara la idea de un progreso social y económico que garantice el cuidado del medio ambiente, la defensa climática y el establecimiento de la paz. La introducción de un modelo de desarrollo sostenible, columna fundamental de la agenda multilateral, estuvo presente en la creación y establecimiento de políticas públicas y estrategias de gobernanza, así lo señala el mencionado reporte:

El concepto de crecimiento verde fue introducido en el PND 2014–2018, como una estrategia transversal y envolvente, con tres componentes: 1) crecimiento económico sostenible y bajo en carbono, 2) conservación del capital natural y mejora de la calidad ambiental, y 3) crecimiento resiliente y reducción de la vulnerabilidad a los desastres y el cambio climático. Implementar cada una de estas tres estrategias contribuye con los ODS. (Departamento Nacional de Planeación, 2018, pág.18)

Durante este marco de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una de las acciones más contundentes fue la creación de La Comisión ODS, el 7 de febrero del 2015, por medio del Decreto 280. Una organización transversal, encargada de la definición de: índices, indicadores, políticas, establecimiento de los ODS en agendas locales, el engranaje con todos los sectores y actores sociales, la socialización de los avances, etc. En ese sentido, la Secretaría Técnica de la Comisión ODS desempeñó un papel trascendental en la coordinación de acciones gubernamentales, la definición de agendas en común y el desarrollo de insumos técnicos y teóricos; es decir, su trabajo resultó vital para la materialización de alianzas y el trabajo mancomunado, indispensable para la consolidación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Como parte de la amplia estrategia para la implementación de los objetivos, durante el año 2018, a través del Documento CONPES 3918, se definió una hoja de ruta, un conjunto de intenciones e indicadores para medir cuantitativa y cualitativamente los logros y avances, con respecto a la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este documento se manifestó como crucial para el establecimiento de la agenda multilateral, ya que propuso el diseño de una guía para el trabajo estadístico, el direccionamiento de las labores territoriales y la constitución de acuerdos sectoriales.

Entre las más grandes apuestas de este insumo se destaca el establecimiento de 16 metas, 16 propósitos que concretan, representan y se relacionan directamente con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dichas metas están enfocadas regionalmente y se desglosan en 156 indicadores con miras a ser revisados en el año 2030. Igualmente se establecieron 16 indicadores para lograr dichas metas:

índice de pobreza multidimensional, tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años, tasa de mortalidad materna, tasa de cobertura en educación superior, porcentaje de mujeres en cargos directivos del Estado colombiano, acceso a agua potable adecuados, cobertura de energía eléctrica, tasa de formalidad laboral, hogares con acceso a internet, coeficiente de GINI, hogares urbanos con déficit cuantitativo de vivienda, tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos, reducción de emisiones totales de gases efecto invernadero, miles de hectáreas de áreas marinas protegidas, miles de hectáreas de áreas protegidas y tasa de homicidios. (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 34).

Este esquema no solamente se centró en el intento por trazar una serie de indicadores y metas, también se decantó en el reconocimiento y la identificación de las entidades gubernamentales y del sector social, responsables de liderar y coordinar la implementación de esta agenda. De igual modo, desde un enfoque regional y territorial, se buscó y se trabajó por la socialización, monitoreo y apropiación de los objetivos en los gobiernos locales y planes de gobernanza. Todas estas pretensiones se cristalizaron en la creación de instrumentos idóneos para la medición, estadística y monitoreo de los avances y desafíos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el territorio nacional.

Para enfrentar este desafío, la política de implementación establece el desarrollo de un Plan de Fortalecimiento Estadístico, liderado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para avanzar en la producción de estadísticas nacionales y fortalecer la producción de las mismas a nivel territorial. Esto lo deben hacer las entidades que hacen parte del Sistema Estadístico

Nacional (SEN), el Sistema de las Naciones Unidas en Colombia y las entidades territoriales en el marco de un plan a cinco años (Plan Estadístico Nacional). (Departamento Nacional de Planeación, 2018, pág. 20)

Es muy interesante poder evidenciar cómo desde ambas implementaciones, tanto la de la agenda de cambio climático, como la del cambio climático en la agenda 2030 y de los ODS, el enfoque central fue el hecho de que Colombia, a pesar de no ser un gran emisor de gases de efecto invernadero, si ha sido uno de los países más afectados de la región, respecto a los desastres, producto de los fenómenos causados por el cambio climático. En este sentido, es posible afirmar que hubo una convergencia de ambas agendas de manera histórica, que dieron como resultado que el centro de la puesta en marcha de la problemática de cambio climático en Colombia, sea, en gran medida, la mitigación de los efectos del cambio climático en los desastres naturales.

Llegados a este punto, conviene considerar la implementación de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por parte del gobierno liderado por Iván Duque Márquez (2018-), desde el inicio de su gobierno, en la segunda mitad del año 2018. La primera y más obvia aproximación a este terreno es por medio del Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Duque. A través de la ley 1955 de 2019, se suscribió El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, en dicho documento se traza desde el principio una suerte de coherencia y relación explícita del programa político con el proyecto de largo aliento establecido en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el mismo plan se señala, desde un enfoque regional y territorial, la intención de integrar una visión social, ambiental y económica sostenible (Ley 1955, 2019).

De las 472 páginas que componen el texto del Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Duque, 222 veces está presente el concepto de Desarrollo Sostenible. Este gesto no resulta menor, ya que desde el principio la agenda de los ODS parece articular el programa político, explicando y justificando las políticas públicas, el ordenamiento político y la gobernanza a nivel local y nacional. El concepto de Desarrollo Sostenible no solo aparece en el terreno del sector ambiental y minero energético, sino en varios apartados relacionados con sectores y aspectos como planes de movilidad, fortalecimiento de la infraestructura y manejo de recursos públicos. Así, por ejemplo, en el Artículo 96 se afirma:

Artículo 1°. Planes de Movilidad Sostenible y Segura para Municipios, Distritos y Áreas Metropolitanas. Los municipios y distritos que deben adoptar planes de ordenamiento territorial en los términos del literal a) del artículo 9° de la Ley 388 de 1997, formularán, adoptarán y ejecutarán planes de movilidad. Los planes de movilidad sostenible y segura darán prelación a los medios de transporte no motorizados (peatón y bicicleta) y al transporte público con energéticos y tecnologías de bajas o cero emisiones. (Ley 1955, 2019).

De manera semejante, el presidente Duque hace eco de esta articulación a través de pronunciamientos y declaraciones en múltiples encuentros. Es el caso de la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), llevada a cabo en noviembre del 2019; en dicho evento, el presidente de Colombia constató la importancia de la agenda de los ODS para la ejecución y desarrollo de su plan político, una estrategia que está completamente alineada con la agenda multilateral y que se enfoca, sobre todo, en el objetivo número 10: la derrota de las desigualdades. En ese sentido, el presidente Duque señaló la importancia de trabajar por la equidad y el progreso generalizado de la sociedad colombiana, enmarcada en los principios y el espíritu de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (Presidencia de la República, 2019).

En dicho pronunciamiento, el mandatario señala como su plan de gobierno está fielmente trazado y alineado con la implementación de los ODS, así, el gobierno del Presidente Duque manifiesta avanzar en múltiples terrenos como el acceso a la educación, la energía, el trabajo, etc.:

Nunca antes en la historia de nuestro país un Plan Nacional de Desarrollo de un gobierno había destinado tantos recursos para derrotar la pobreza extrema y al mismo tiempo brindar el mayor acceso posible de bienes y servicios a la población más vulnerable. Ese enfoque en la equidad es porque consideramos que la justicia social es relevante y necesaria. Y ese enfoque lo hemos alineado con la reducción y la derrota total del hambre en el Objetivo número 2, para aumentar el acceso de micronutrientes a la población infantil más vulnerable del país. Lo hemos hecho, además, aumentando la cobertura de educación. En un año de gobierno hemos logrado el presupuesto más alto en la historia de nuestro país para la educación. Y estamos próximos a lograr que 80 mil jóvenes de familias de bajos recursos por primera vez tengan acceso a la universidad. (Presidencia de la República, 2019).

El gobierno de Iván Duque ha continuado con el proceso de implementación de los ODS que inició su predecesor Juan Manuel Santos en el año 2015 y, por lo menos en el papel, ha incrementado el enfoque en los ODS y el desarrollo sostenible que Juan Manuel Santos

tenía en su PND. Esto puede ser evidenciado en que el desarrollo sostenible y el cumplimiento de los ODS es uno de los ejes esenciales del PND del gobierno Duque y que articula el logro de las metas adquiridas con todos los objetivos del gobierno nacional para el país.

Respecto a los logros y adelantos en la implementación de los ODS en el gobierno Duque, un sin número de medios de comunicación, organismos e instituciones han monitoreado sus resultados. Economía Colombiana, portal de comunicación nacional, reseña varios datos, números y estadísticas relacionadas con este aspecto. Según el medio virtual:

En energía asequible y no contaminante, el Gobierno nacional propende aumentar la capacidad instalada de generación de energía eléctrica de 16.420 MW a 19.159 MW en 2022 e incrementar la capacidad de generación con energías limpias en 1.500 MW. Respecto al objetivo de trabajo decente y crecimiento económico, uno de los frentes con mayor atraso porque se espera crear 1,6 millones de empleos, reduciendo la tasa de desempleo de 9,4% a 7,9%, cuando el indicador en realidad va en alza. También planteó mayor dinámica de los sectores de economía naranja: crecimiento real de 2,9% a 5,1% en cuatro años. En industria, innovación e infraestructura, se espera aumentar en más del doble la red férrea en operación comercial, duplicar la inversión pública y privada en ciencia y tecnología en 1,5% del PIB a 2022 y apoyar 4.000 empresas con fábricas de productividad. (Economía Colombiana, 2018).

Con respecto a la conservación del medio ambiente, el cuidado de los recursos naturales y la crisis climática, aspectos que se recogen en el objetivo 13 de la agenda de los ODS, el gobierno de Duque parece haber propuesto numerosas medidas e iniciativas para desarrollarlo. En entrevista con la Revista Semana, María Claudia García, Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental, expone los planes de gobierno y la estructuración de políticas públicas relacionadas con ese terreno. Según la funcionaria, la agenda ambiental de Duque es una de las más ambiciosas y completas de los últimos años, una estrategia transversal fundamentada en la sostenibilidad y el crecimiento verde:

La viceministra dijo que, si bien la carta de navegación del Presidente Duque será uno de los mejores planes ambientales de la historia del país, este recoge los avances de los antiguos gobiernos. “Estos planes han venido escalando progresivamente su nivel de enverdecimiento de la economía. El actual lo construimos con las bases de los pasados. Es un trabajo de apalancamiento con los otros, una continuidad para crecer: construimos sobre lo construido”. (Semana Sostenible, 2018).

Es muy importante en este punto establecer que, a pesar de que el gobierno ha afirmado su compromiso con la implementación los ODS y la agenda de cambio climático en las políticas nacionales, como por ejemplo en el PND, existen opiniones contrarias con respecto al cumplimiento de las metas en materia de cambio climático y de medio ambiente. En este sentido, Juan Carlos Losada, representante a la Cámara por el Partido Liberal, aseguró para Revista Semana que los dos años iniciales del gobierno duque fueron “realmente muy negativos” (Semana Sostenible, 2020, p.2). Así mismo, aseveró que la deforestación en el país llega a más de 450.000 hectáreas y que en el primer semestre del año 2020, la deforestación supero a la total del año 2019 (Semana Sostenible, 2020).

En este sentido, el periódico El Tiempo (2020) afirmó que, según un reporte trimestral del Ideam, que todavía no fue divulgado por el instituto, entre los meses de enero y marzo del año 2020, se deforestaron alrededor de 24.000 hectáreas en la región amazónica, lo que representa un incremento del 84%, frente a las cifras del mismo trimestre del año 2019. En el mismo diario, Rodrigo Botero, director de la Fundación para la Conservación y Desarrollo Sostenible (FCDS), aseguró que le advirtieron a tiempo a las autoridades ambientales del país de la posibilidad de que lo deforestadores aprovecharían la pandemia para incrementar la quema y tala de los bosques; sin embargo, las autoridades y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desestimaron las pruebas presentadas (El tiempo, 2020).

De igual manera, Botero afirmó para El Tiempo que, según cifras no oficiales de su fundación, entre enero y abril se deforestaron más de 75.000 hectáreas en la amazonia. Frente a estas cifras y a las del Ideam, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha asegurado que se lograron reducir las tasas de deforestación en los meses siguientes. No obstante, los expertos en el tema establecen que esto es solo debido a que la temporada de quema y tala se da en los meses de enero a marzo y de noviembre a diciembre, por lo que la reducción se debe solamente a que en esos meses no se quema y tala arboles de manera generalizada y no se debe a los esfuerzos del gobierno nacional (El tiempo, 2020). Para Botero, esta situación ocurre debido a:

Acaparamiento de tierras. El crecimiento sostenido de la entrada de ganadería. El incremento de vías con mayor velocidad sobre zonas de bosques no poblados. La expectativa en el mercado de tierras informal por el avance de la frontera agroindustrial. El incremento en el lavado de dineros del

narcotráfico, en minería, tierras, deforestación y ganado. Las alianzas de grupos armados, económicos y políticos para apropiarse de nuevos territorios” (El tiempo, 2020).

Esta realidad es muy preocupante, ya que los bosques y, especialmente en la región amazónica, son un elemento esencial para la lucha contra el cambio climático, dado que absorben los gases de efecto invernadero emitidos por la acción humana y permiten la creación de ecosistemas más resilientes que benefician a todo el planeta. (Banco Mundial, 2016). De igual manera, esta situación contradice completamente los discursos del presidente Duque, las políticas nacionales como el PND y la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques; así como lo pactado en la NDC frente a la CMNUCC en relación con el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Colombia. Todos estos compromisos están encaminados a una reducción de la deforestación en el país, pero la realidad parece demostrar todo lo contrario.

De la misma manera, es importante afirmar que en la actualización del NDC de Colombia no se modificó la meta de reducción de deforestación en el país; se mantuvo la misma establecida en el 2017 de 32,4 Mt CO₂ eq para el año 2030 (La Silla Vacía, 2020). Igualmente, no se definió de manera clara las estrategias y acciones que tomará el gobierno nacional para lograr esta meta. Esto demuestra poca ambición y una gran ambigüedad con respecto a un aspecto esencial de la lucha contra el cambio climático y refuerza el argumento de que el gobierno nacional firma, ratifica y se compromete con la agenda de cambio climático y de medio ambiente, pero a la hora de la implementación se queda corto con las metas y acciones a nivel local.

También es relevante establecer que durante el gobierno Duque se han evidenciado hechos que van en contra del discursos y de los compromisos internacionales y políticas nacionales que buscan la protección del medio ambiente, como la promoción que ha hecho el gobierno del uso del *fracking* para la explotación petrolera o la búsqueda de la explotación de oro en el páramo de Santurbán (Semana Sostenible, 2020), A pesar de esto, es necesario afirmar que un hecho se destaca como positivo para la protección del medio ambiente, y este es la firma del Acuerdo de Escazú por parte de Colombia en el año 2019. Este acuerdo busca garantizar los derechos ambientales en los países de América Latina y el Caribe y está

alineado con los compromisos internacionales del país y contribuye al cumplimiento de la agenda 2030 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

Sin embargo, a pesar de lo positivo que puede ser para los derechos ambientales de todos los colombianos, dicho acuerdo ha recibido muchas críticas por parte de diversos sectores del país, que lo ven como una amenaza para la soberanía de la nación; del mismo modo, este no ha sido aprobado por el Congreso y, por ende, no ha sido ratificado (Razón Pública, 2020).

Así mismo, es fundamental analizar el cumplimiento del gobierno Duque respecto a los ODS y en particular, del objetivo número 13 “Acción por el clima”. Teniendo en cuenta lo emitido por el Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina de la Universidad de los Andes, en su informe “Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe”, un documento que evalúa el cumplimiento de las metas de cada objetivo en los países de América Latina, considerando una serie de indicadores específicos (CODS, 2020); se establece, en cuanto a la producción de indicadores de ODS que permiten evaluar el cumplimiento de los mismos, que del 100% de los indicadores utilizados por el centro para conocer el estado de los objetivos en Colombia, el país produce por su cuenta el 25% de los mismos; el 27% no se produce por el país, pero puede ser producido con fuentes de información existente; el 32% es información que necesita ser ampliada para producir el indicador; para el 12% no se tiene información; y para el 3% restante, no hay respuesta de ningún tipo (CODS, 2020).

De lo anterior es posible afirmar que casi la mitad de las metas de los objetivos no pueden ser evaluadas de manera clara, debido a que la información aportada por el gobierno o recopilada por el centro, es imprecisa o incompleta y no están disponibles para consulta del público. De la misma manera, este índice tiene en cuenta información proporcionada por el gobierno nacional para evaluar el cumplimiento de las metas de los objetivos, lo que puede no ser transparente, puesto que el gobierno se podría beneficiar de la información imprecisa o errónea, con el fin de que se perciba su gestión de manera positiva.

Ahora bien, el centro le otorga a Colombia para el cumplimiento del objetivo número 13 “Acción por el Clima” una calificación de “rezago moderado”. Esto significa que “el nivel de avance registrado por el país ha mostrado avances importantes, sin embargo, persisten

desafíos en cuanto que no ha alcanzado el nivel esperado del ODS a 2030” (CODS, 2020, p. 17). Esto, a pesar de que no es la calificación más baja, si genera preocupaciones, porque, por un lado, el gobierno afirma ante la comunidad internacional y frente a la opinión pública que se ha comprometido con el medio ambiente, y que Colombia es un país líder en la materia que incluye los ODS y el desarrollo sostenible como eje fundamental de su PND. Pero por otro, en el momento de evaluar el cumplimiento de los mismos, el país no está donde debería estar. Eso ilustra la distancia que puede existir entre la propuesta y su efectiva implementación.

Por otro lado, el centro le da a Colombia en su cumplimiento general de los objetivos una calificación general de 64.78 sobre 100, lo que significa que ha cumplido en promedio con el 64.78% de lo pactado. De la misma manera, lo posiciona en el *ranking* número 9 de 24 países analizados y le da una tendencia general de mejora de los compromisos. Esto es interesante, debido a que, haciendo un examen general de los ODS en Colombia, el gobierno de Iván Duque no sale mal librado, frente al rendimiento de otros países de la región (CODS, 2020).

Ahora bien, haciendo un énfasis en cada meta del objetivo 13 de los ODS, las cuales son: emisiones de CO₂ relacionadas con la energía, emisiones de CO₂ importadas, ajustadas por la tecnología, emisiones de CO₂ provenientes de exportaciones de combustibles fósiles y personas afectadas por desastres climáticos (por 100.000 habitantes) en Colombia; el centro le otorga una calificación regular, positiva, negativa y positiva respectivamente (CODS, 2020). Sin embargo, es importante entender que para las tres últimas metas la información existente para establecer los indicadores no es lo suficientemente completa ni precisa.

De la misma manera, según el Sustainable Development Report (2020), Colombia se ubica en el puesto 67 entre 193 países con una puntuación general de 70.91 sobre 100, lo que significa que va en buen camino para llegar al cumplimiento total de sus objetivos, con más del 70%. No obstante, el país aún enfrenta importantes desafíos para lograr de manera total y satisfactoria cada uno de los objetivos propuestos. En cuanto al cumplimiento del objetivo 13 “Acción por el clima”, Colombia va en buen camino hacia la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sector energético y en las emisiones basadas en las importaciones; pero presenta importantes dificultades en la disminución de las

emisiones basadas en exportaciones de combustibles fósiles. Igualmente, es importante aclarar que los datos que se usaron para medir este índice para Colombia son en general desactualizados o faltantes.

Así mismo, es muy pertinente establecer en este punto, que las metas del objetivo número 13 “Acción por el Clima” son muy poco ambiciosas, en comparación con la urgencia, relevancia e impacto de los efectos del cambio climático en el país. Volviendo a las metas específicas del objetivo número 13, estas son:

1. El Gobierno nacional realizará acciones tendientes a garantizar un manejo efectivo de desastres, de esta manera se fijó como meta la reducción de la tasa de personas afectadas a causa de eventos recurrentes (por cada 100.000 habitantes) de 1.048 a 987 personas en 2022. 2. A 2022 se espera que el 100% de los departamentos habrán implementado iniciativas de adaptación al cambio climático orientadas por las autoridades ambientales. 3. Diseño del Plan de Acción de Cambio Climático y la implementación de la estrategia de reducción de GEI y de desarrollo bajo en carbono. En 2022, se espera haber reducido 36 millones de tCO₂eq (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Teniendo en cuenta las metas del gobierno nacional para el año 2022, es claro que son muy poco ambiciosas y claras. Por ejemplo, la cifra de reducción de personas afectadas a causas de desastres ambientales de 1.048 a 987 personas es apenas una disminución del 5.8% en cuatro años. Estos datos resultan insignificantes comparados con lo afectado que se ve el país cada año con los desastres naturales, especialmente en las zonas más pobres de la nación y con poca presencia del gobierno. Igualmente, la segunda y tercera meta son en términos generales muy ambiguas, poco específicas y no aclaran de manera precisa un objetivo concreto para los departamentos y las regiones, solo se refieren a una implementación y adaptación, pero de manera abstracta. Así mismo, se rescata la meta de la reducción de 36 millones de tCO₂eq; sin embargo, esta no ha sido actualizada y no es claro cómo se piensa lograr y cómo podría ser mayor.

CONCLUSIONES

En conclusión, es posible afirmar que la agenda internacional de cambio climático y la de desarrollo sostenible de Colombia, más específicamente en relación con el objetivo 13 de los ODS “Acción por el Clima”, están articuladas, alineadas y orientadas en el país, principalmente en función de la mitigación, y adaptación a los desastres naturales causados por los efectos del cambio climático. Esto debido a que Colombia es un país altamente vulnerable a este fenómeno. Esta condición de vulnerabilidad se da en gran medida por el poco nivel de preparación del país frente a los efectos del cambio climático y a la alta tasa de pobreza que posee.

De igual manera, Colombia es un país que ha estado alineado y ha tenido un papel activo y relevante, tanto en la agenda internacional de cambio climático como en la de desarrollo sostenible. En cuanto a la primera, Colombia se ha caracterizado por desempeñar un papel destacado a lo largo de las diferentes COP de la CMNUCC, como en Kioto, Montreal, Copenhague y París. En particular, en el Acuerdo de París, Colombia desempeñó un papel particularmente destacado, considerando que, a través de sus recomendaciones, contribuyó de manera significativa a que se implementaran medidas para que no solo los países desarrollados, sino también los de en vías de desarrollo, establecieran metas de reducción de GEI.

Respecto a la segunda, Colombia también se destacó, puesto que cumplió un rol determinante en la formulación de los ODS en la cumbre de Rio de 2012, impulsando que se incluyera el desarrollo sostenible como eje central de la nueva Agenda 2030. Igualmente, es importante establecer que la agenda internacional de los ODS y de los acuerdos de reducción de emisiones de GEI en Colombia, se integraron y se enfocaron en una meta de reducción del 20%.

Así mismo, la implementación en el país de ambas agendas se ha dado de manera paulatina desde el año 1992 y se ha acelerado desde el año 2010, con el gobierno de Juan Manuel Santos y la inclusión de los ODS —incluido el número 13—, las metas de reducción acordadas en París, entre otros acuerdos, políticas, planes y leyes a nivel nacional como: el PND, el PNACC, el Documento CONPES 3700, entre otros.

Con la llegada del gobierno de Iván Duque, se evidenció una continuidad de las políticas del gobierno de Santos, y una articulación de los ODS y de la agenda de cambio climático en los planes y políticas nacionales, como el PND 2018-2022, por ejemplo. Sin embargo, en los últimos años se ha evidenciado un incremento en las emisiones de gases de efecto invernadero y en la deforestación de los bosques y selvas del país. De igual manera, el gobierno nacional actual ha ido en contra de sus propios compromisos al apoyar y promover actividades como el *fracking* y la explotación minera en los páramos, que son nocivas para el medio ambiente y contribuyen con el cambio climático.

Igualmente, los compromisos adquiridos en París, que deben ser actualizados a final del año 2020, siguen siendo poco claros y ambiciosos para la reducción de emisiones de GEI, la disminución de la deforestación, entre otros aspectos. De igual manera, lo son las metas del objetivo 13 “Acción por el Clima”, las cuales se quedan muy cortas frente a la enorme amenaza que representa para Colombia y para el mundo, el cambio climático. Especialmente, porque se trazan metas al año 2025 y 2030, momento en el cual será prácticamente imposible revertir o impedir la catástrofe climática que se pronostica. Así mismo, los resultados de dichas metas aún tienen mucho camino por recorrer.

Por ende, la agenda internacional de cambio climático y de los ODS, en particular el objetivo 13, han estado vinculadas en Colombia y se han articulado de manera amplia en los planes, leyes y proyectos nacionales. No obstante, la realidad parece ser que el gobierno asegura estar comprometido con el cumplimiento de ambas agendas, pero se evidencia que ni los compromisos ni los resultados son los suficientes, los necesarios, ni los mejores.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Europea de Medio Ambiente. (2016). *Acerca del cambio climático*. Recuperado de <https://www.eea.europa.eu/es/themes/climate/about-climate-change>
- Banco Mundial. (2016). *Porqué los bosques son fundamentales para el clima, el agua, la salud y los medios de subsistencia*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/03/18/why-forests-are-key-to-climate-water-health-and-livelihoods>
- Banco Mundial. (2019). *Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population)*. Recuperado de <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC>
- Brundtland, G. H., Khalid, M., Agnelli, S., Al-Athel, S., & Chidzero, B. J. N. Y. (1987). *Our common future*. New York, 8.
- Bustos, M. C. (2018). “What Shapes Colombia’s Foreign Position on Climate Change?” *Colombia Internacional* (94): 27-51: <https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.02>
- Cavelier, I., y Rodriguez, M. (2017). Colombia en las negociaciones sobre desarrollo sostenible y cambio climático, 1972-2016. In Tickner A. & Bitar S. (Eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 93-120). Bogotá, D. C., Colombia: Universidad de los Andes, Colombia. doi:10.7440/j.ctt1zw5tn9.7
- Chavarro, D, Vélez, I., Tovar, G., & Montenegro Trujillo, I., Hernández Tasco, A., & Olaya, A. (2018). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación*.
- Climate Watch. (2020). *Colombia*. Recuperado de: https://www.climatewatchdata.org/countries/COL?calculation=PER_GDP
- CMNUCC. (2020). *COP3*. Recuperado de: <https://unfccc.int/es/node/11412>
- CODS. (2020). *Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe*. Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe: Bogotá, Colombia.

- Comisión Europea. (2019). *Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019*. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/pdf_estudio_avances_agosto_2019_-_21-8v2.pdf
- Congreso de la República de Colombia (2019). Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia
- Cook, J., Oreskes, N., Doran, P. T., Anderegg, W. R., Verheggen, B., Maibach, E. W., ... y Nuccitelli, D. (2016). Consensus on consensus: a synthesis of consensus estimates on human-caused global warming. *Environmental Research Letters*, 11(4).
- Departamento Nacional de Planeación. (2010a). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. Recuperado de: https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Plan_nacional_de_adaptacion/1._Plan_Nacional_de_Adaptaci%C3%B3n_al_Cambio_Clim%C3%A1tico.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2010b). *Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Documento CONPES 370*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3700.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20I%20internet.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” [LEY 1955 DE 2019].

- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Acción por el Clima*. Recuperado de <https://www.ods.gov.co/es/objetivos/accion-por-el-clima>
- Economía Colombiana. (2019). *Colombia avanza en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.economiacolombiana.co/desarrollo-futuro/colombia-avanza-en-el-cumplimiento-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-566>
- El Espectador. (2020). *Colombia, en un momento decisivo para enfrentar el cambio climático*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/colombia-en-un-momento-decisivo-para-enfrentar-el-cambio-climatico/>
- El Tiempo. (2020). *Otra vez se disparó la deforestación en la Amazonia colombiana*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/deforestacion-en-colombia-otra-vez-se-disparo-la-deforestacion-en-la-amazonia-colombiana-540813>
- Germanwatch. (2020). *Global Climate Risk Index*. Recuperado de: <https://germanwatch.org/en/cri>
- Gupta, J. (2010). A history of international climate change policy. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1(5), 636-653.
- Hinestroza, L. M. P. (2019). Los objetivos de desarrollo sostenible y su inclusión en Colombia. *Producción+ Limpia*, 14(1), 122-127.
- IDEAM. (2001). *Colombia Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado de: <http://www.ideam.gov.co/documents/40860/219937/primeracomunicacionnacional/b99663bb-9023-47d1-b54a-41f74cca0b1e>
- IDEAM. (2010). *Colombia Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/comunicaciones-nacionales-de-cambio-climatico/tercera-comunicacion>

- IDEAM. (2019). *Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Recuperado de: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023731/TCNCC_COLOMBIA_CMNUCC_2017_2.pdf
- IPCC. (2013). La contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Recuperado de https://archive.ipcc.ch/pdf/assessmentreport/ar5/wg1/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL_SPANISH.pdf
- IPCC. (2014). *Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Recuperado de: https://archive.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_en.pdf
- La Silla Vacía. (2020). *A la apuesta climática del país le falta ambición*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/apuesta-climatica-del-pais-le-falta-ambicion-79096>
- Lewis, S. L., y Maslin, M. A. (2015). Defining the anthropocene. *Nature*, 519(7542), 171-180.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). *Contribución prevista y Nacionalmente Determinada (iNDC) de Colombia*. Recuperado de: https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/documentos_tecnicos_soporte/Contribuci%C3%B3n_Nacionalmente_Determinada_de_Colombia.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Bosques Territorios de Vida*. Recuperado de: https://redd.unfccc.int/files/eicdgb_bosques_territorios_de_vida_web.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). *Historia de Colombia frente al Cambio Climático*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidas-para-el-cambio-climatico-cmnucc/historia-de-colombia-frente-al-cambio-climatico>

- Ministerio de Hacienda. (2014). *Colombia: Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza*. Recuperado de: https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Colombia_Estrategia_de_Pol%C3%ADtica_de_Gesti%C3%B3n_Financiera_P%C3%ABlica_ante_el_Riesgo_de_Desastres_por_Fen%C3%B3menos_de_la%20Naturaleza.pdf
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2011). *Estrategia Colombia de Desarrollo Bajo en Carbono*. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/eventos/060312_ecdbc_cambio_climatico.pdf
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020b). *Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/469-plantilla-cambio-climatico-25>
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020c). *Colombia firma “Acuerdo de Escazú” en pro del medio ambiente y los derechos humanos*. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4579-colombia-firma-acuerdo-escazu-derechos-humanos>
- Monkelbaan, J. (2018). *Governance for the sustainable development goals*. New York NY: Springer Berlín Heidelberg.
- Naciones Unidas. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado de: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>
- Naciones Unidas. (2012). *El futuro que queremos*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>
- Naciones Unidas. (2020a). *La Agenda para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

- Naciones Unidas. (2020b). *17 objetivos para transformar nuestro mundo*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Naciones Unidas. (2020c). *Cambio climático*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>
- Naciones Unidas. (2020d). *Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>
- ONU. Rio + 20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. 2012
- Perales, J. A. S. (2014). De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. *Anuario Ceipaz*, (7), 49-84.
- Pereira, J. C. (2017). The limitations of IR theory regarding the environment: lessons from the Anthropocene. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1).
- Pereira, J. C. (2017). The limitations of IR theory regarding the environment: lessons from the Anthropocene. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1).
- Perry, E. (2007). *La mayor amenaza para la seguridad global: El cambio climático no es tan sólo un problema medioambiental*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-mayor-amenaza-para-la-seguridad-global-el-cambio-climatico-no-es-tan-solo-un-problema>
- Presidencia de la República. (2019). *Palabras del Presidente Iván Duque en la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Palabras-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-Cumbre-sobre-los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible-ODS-190924.aspx>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *“Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia Herramientas de aproximación al contexto local”*. Bogotá, Colombia.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de: https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020b). *Objetivo 13: Acción por el clima*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-13-climate-action.html>
- Razón Pública. (2020). *El imparable Acuerdo de Escazú, ¿Cuándo será ratificado en Colombia?* Recuperado de <https://razonpublica.com/imparable-acuerdo-escazu-cuando-sera-ratificado-colombia/>
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F. S., Lambin, E., ... & Nykvist, B. (2009). Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and society*, 14(2).
- Rodríguez, M. (2005). “La política exterior ambiental de Colombia en el ámbito global”. En *La política exterior de Colombia en el siglo XXI*, editado por M. Ardila, D. Cardona y S. Ramírez, 145-213. Bogotá: Fescol
- Sachs, J. D. (2012). From millennium development goals to sustainable development goals. *The Lancet*, 379(9832), 2206-2211.
- Secretaría técnica de la Comisión ODS. (2018). “Reporte nacional voluntario colombiano”. Bogotá, Colombia.
- Semana Sostenible. (2018). *¿Qué propone el plan de desarrollo del Gobierno Duque en materia de sostenibilidad?*. Recuperado de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/el-plan-de-desarrollo-del-gobierno-duque-frente-a-la-sostenibilidad/41957>
- Semana Sostenible. (2020). *¿Cómo vio los primeros años del presidente Duque en lo ambiental?*. Recuperado de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/como-vio-los-dos-primeros-anos-del-presidente-duque-en-lo-ambiental-icolombia/53933>

Sustainable Development Report. (2020). *Colombia*. Recuperado de <https://dashboards.sdgindex.org/static/countries/profiles/Colombia.pdf>