

**IMPACTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA
GESTIÓN AMBIENTAL: EL CASO COLOMBIANO**

PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES
2010**

**IMPACTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA
GESTIÓN AMBIENTAL: EL CASO COLOMBIANO**

PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES

Trabajo de grado para optar al título de Magíster
En Medio Ambiente y Desarrollo

Director

JOSÉ JAVIER TORO CALDERÓN, MSc, Dr.
Profesor Asociado

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES
2010**

FORMATO ÚNICO PARA ENTREGA DE LOS TRABAJOS DE GRADO

TÍTULO: IMPACTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA GESTIÓN AMBIENTAL: EL CASO COLOMBIANO

TÍTULO: IMPACT OF THE INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION IN THE ENVIRONMENTAL MANAGEMENT: THE COLOMBIAN CASE

RESUMEN:

La Cooperación Internacional para el Desarrollo, puede ser protagonista en el planteamiento de soluciones a las problemáticas propias del desarrollo, a través de un abordaje desde la dinámica Ecosistema-Cultura. Un análisis de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible (CIDS) en la dinámica Ecosistema-Cultura, permitió realizar una propuesta teórica y conceptual del papel de CIDS, entendida como un sistema global de colaboración y coordinación de actores públicos y privados para la adecuada transformación del ecosistema. Como parte de la propuesta se define el papel epistemológico y político que debe jugar la CIDS para determinar las nuevas formas de apropiación de la naturaleza, y en la configuración de un Orden Ambiental Global. La propuesta metodológica para la evaluación de la eficacia del proceso de financiación de la CIDS en Colombia entre los años 1993 y 2008, se realiza a través de la definición de criterios de evaluación soportados en los principios para la eficacia establecidos en la Declaración de París (2005). Los resultados de la evaluación muestran que la mayoría de criterios no se cumplen, permitiendo concluir que la CIDS en Colombia fue ineficaz durante el período de estudio. Finalmente, se presenta una propuesta de mejora para el proceso de financiación de la CIDS, constituido por tres aspectos básicos: la Articulación vertical y horizontal del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional de Cooperación Internacional; los esfuerzos y estrategias de Cooperación Internacional deben estar más enfocados en la necesidad de los procesos de Gestión Ambiental y; los procesos de CIDS deben darle mayor relevancia a la escala, al tiempo, a la integralidad de las iniciativas y al adecuado uso de los recursos.

ABSTRACT:

The International Development Cooperation, can be the main character in the solutions approach to the own problematic of the development, through the approach from the Ecosystem-Culture dynamic. An analysis of the International Cooperation for the Sustainable Development (CIDS) in the Ecosystem-Culture, allowed realizing a theoretical and conceptual proposal of the CIDS role, understanding as a global system of collaboration and coordination of public and private actors for the appropriate transformation of the ecosystem. As a part of the proposal it is defined the epistemological and political role that has to exert the CIDS to determine the new ways of appropriation for the nature, and in the configuration of a Global Environmental Order. The methodological proposal for the assessment of the effectiveness of CIDS financing process in Colombia between 1993 and 2008, done through of the definitions of assessment criteria supporting by the principles for the effectiveness established in the Paris Declaration (2005). The results of the evaluation show that the majority of criteria do not obey, permitting conclude that the CIDS in Colombia was inefficient during the period of study. Finally, it is shown a proposal of improvement for the financing process of the CIDS, represented by three basis aspects: the Vertical and horizontal articulation of the Environmental National System and the International Cooperation National System; the efforts and strategies of International Cooperation must be focused on the Environmental Management process needs and; the CIDS process must give higher importance to the scale, the time, the integrity of the initiative and the appropriate use of the resources.

PALABRAS CLAVES: Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible (CIDS); Dinámica Ecosistema-Cultura, Eficacia; Gestión Ambiental.

KEYWORDS: International Cooperation for the Sustainable Development (CIDS), Ecosystem-Culture dynamic; Effectiveness; Environmental Management.

Nota de aceptación

JOSÉ JAVIER TORO CALDERÓN
Director

CATALINA TORO PÉREZ
Jurado

JAIRO SÁNCHEZ
Jurado

JAIRO AGUDELO TABORDA
Jurado

DEDICATORIA

Este trabajo está dedicado a:

Dios por todo su amor

A mis padres Ramonita y Jesús Emilio

A mis hermanas Martha Sofía y Carmen Julia y mi hermano Pedro Antonio

A mis sobrinos Kenneth y Andrea Sofía

Y en especial mi esposo Paulo César por ser tan especial y por su disposición de construir esta historia de vida y de sueños juntos.

AGRADECIMIENTOS

Mis más sinceros agradecimientos las instituciones y personas que hicieron posible esta investigación:

- Al Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá, y a su personal administrativo y docente.
- A la Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional para el Desarrollo –ELACID, de la Universidad de San Buenaventura Sede Cartagena. Especialmente al Director de la ELACID y todos los miembros del Grupo de Investigación GIELACID.
- A mi director por emprender conmigo esta hazaña.
- A mis padres y hermanas y hermano por su confianza.
- A mi familia política y a mis amigos por su apoyo.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACCI	Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional
Acción Social	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
AAU	Autoridades Ambientales Urbanas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BPG	Bienes y servicios públicos globales
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAR	Corporación Autónoma Regional
CDS	Corporación para el Desarrollo Sostenible
CI	Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CIDS	Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible
CGN	Contaduría General de la Nación
CGR	Contraloría General de la República
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
FGN	Fiscalía General de la Nación
FIGAU	Programa de Fortalecimiento Institucional para la Gestión Urbana
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
GRI	Iniciativa del Reporte Global
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IDS	Programa de Inversiones para el Desarrollo Sostenible
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann

INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés
ISO	Organización Internacional de Estandarización
IvH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
MAVDT	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG´s	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PGN	Presupuesto General de la Nación
PMRN	Programa de Manejo de Recursos Naturales
PND	Planes Nacionales de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PrGN	Procuraduría General de la Nación
RSS	Red de Solidaridad Social
SECAB	Secretaría del Convenio Andrés Bello
SINA	Sistema Nacional Ambiental
Sinchi	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
SNCI	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
TFCA	Ley de Conservación de Bosques Tropicales
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. ANTECEDENTES	13
1.1 Marco Internacional de la CIDS	13
1.1.1 Acuerdos Internacionales	14
1.1.2 Mecanismos de Cooperación Internacional para la Gestión Ambiental.....	14
1.1.3 La participación de la Empresa	16
1.2 Marco nacional	17
1.2.1 La Legislación Nacional y el Sistema Nacional Ambiental.....	18
1.2.2 Financiación de la Política Ambiental. Análisis de la participación de los recursos de Cooperación Internacional	18
1.2.3 Control y Auditoría Ambiental.....	22
1.3 El contexto colombiano de la CIDS	23
2. ANÁLISIS TEÓRICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA GESTIÓN AMBIENTAL	26
2.1 La Cooperación Internacional para el Desarrollo en la dinámica Ecosistema- Cultura	26
2.2 El Orden Ambiental Global. La propuesta	34
2.3 La Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Gestión Ambiental Global	39
3. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN COLOMBIA	44
3.1 Descripción Metodológica	44
3.2 Propuesta metodológica de evaluación.....	47
4. PROPUESTA DE MEJORA DEL PROCESO DE FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL CON RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	74
5. CONCLUSIONES	78
6. BIBLIOGRAFÍA	80
ANEXO 1. Cronología de los acuerdos internacionales para la gestión ambiental	86
ANEXO 2. Cronología de la legislación ambiental colombiana	89

INTRODUCCIÓN

Gran parte de las políticas de desarrollo han sido diseñadas e implementadas bajo una visión utilitarista del ecosistema, fomentando el crecimiento económico de ciertos grupos y aumentando las brechas entre los países en desarrollo y países desarrollados. Estas políticas están asociadas a un “modelo de desarrollo” que generalmente se constituyen en la primera causa de impacto negativo sobre el ecosistema, al ser utilizado indiscriminadamente y casi exclusivamente como despensa para la extracción de bienes y como vertedero de desechos.

En este contexto, la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) podría tener un papel protagónico en el planteamiento de posibles soluciones a los problemas del Desarrollo, abogando a su capacidad de articular estrategias y actores gubernamentales y no gubernamentales e influyendo en las políticas públicas para mitigar, corregir, prevenir y compensar las consecuencias de factores persistentes como la pobreza y la contaminación ambiental. Así mismo, la CID debería fomentar y promover las políticas de desarrollo, planteadas a partir de las necesidades y posibilidades de cada país o región, garantizando la tutela de los bienes públicos globales y exigiendo la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos y el cumplimiento de las metas en el marco de la sostenibilidad (no sólo ecológica, sino también social, cultural y económica). Este rol de la CID debe incluir enfoques conceptuales relacionados con la dinámica ecosistema-cultura, puesto que, cuando esta perspectiva es ignorada, el desarrollo es no-sostenible, independientemente de las estrategias y mecanismos que se utilicen para lograrlo.

Ante el actual “orden global”, donde ya no son los estados los únicos ni los principales tomadores de decisiones, se necesita que el desarrollo sostenible sea abordado desde la visión compleja y sistémica, en el marco de un sistema internacional que promueva y exija a los administradores de los ecosistemas la implementación de soluciones eficaces a las problemáticas ecológicas, sociales, culturales y económicas de forma integral, así como la gestión ambiental adecuada de los bienes y servicios ambientales, estableciendo procesos participativos y consensuados, donde se reconozcan y afronten las interrelaciones e interacciones de la sociedad con el ecosistema.

La gestión ambiental debe ser adaptada a esta visión compleja desde la escala global, en especial en el proceso de control donde la Cooperación Internacional para el Desarrollo deberá avanzar en evaluar efectivamente cómo los esfuerzos y recursos invertidos en la

implementación de políticas ambientales nacionales y la construcción de políticas globales están impactando con resultados positivos a la sostenibilidad ambiental.

Los resultados de esta tesis son un aporte conceptual, teórico e instrumental para la toma de decisiones de los actores del proceso de financiamiento de la Gestión Ambiental con recursos de Cooperación Internacional desde la escala global a la local.

En el primer capítulo se presentan los antecedentes de la CID dirigida a la Gestión Ambiental, a nivel nacional e internacional, mediante el análisis de actores, mecanismos, mandatos y estructura de financiación. El segundo capítulo presenta los aportes teóricos y conceptuales al entendimiento del papel de la CID en la dinámica ecosistema-cultura, una propuesta de estructura para la Gestión Ambiental Global, y el análisis de las debilidades de la CID para cumplir eficientemente su papel como mecanismo de Gestión Ambiental. El tercer capítulo presenta la propuesta metodológica de evaluación de la eficacia del proceso de financiación de la CID a la Gestión Ambiental en Colombia en el período comprendido entre los años 1993 y 2008. Finalmente en el cuarto capítulo se presenta una propuesta de mejora para el proceso de financiación de la Gestión Ambiental con recursos de la CID.

1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. ANTECEDENTES

El objeto principal de este estudio es la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el contexto de la Gestión Ambiental en Colombia, por tal razón es importante definir los conceptos de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y de Gestión ambiental que guiarán las discusiones.

Se parte del concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), *“como un sistema internacional de colaboración, que pretende sumar voluntades y capacidades provenientes de distintos ámbitos de carácter público y privado a través de una amplia cantidad de actividades, que tiene como finalidad revertir las condiciones políticas y económicas de alcance global que generan inequidad internacional”* (Prado, 2005).

Desde 1980 la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) definen el desarrollo sostenible como: *“un proceso de mejoría económica y social, que satisface las necesidades y valores de todos los grupos interesados manteniendo las opciones futuras y conservando los recursos naturales y la diversidad”* (Carrizosa, 1990). Este concepto equipara en importancia las necesidades y los valores de todos los grupos de la sociedad, desde la perspectiva de equidad intrageneracional, y no sólo intergeneracional.

A partir de estas definiciones, se propone el concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible (CIDS) como un sistema global de colaboración y coordinación, que multiplicando voluntades y capacidades de carácter público y privado tiene como finalidad ampliar las libertades y oportunidades de la humanidad, disminuyendo las inequidades sociales, económicas, culturales y ecológicas, satisfaciendo las necesidades, y manteniendo las opciones futuras. Para contextualizar los antecedentes de la CIDS, se presenta un marco internacional y nacional.

1.1 Marco Internacional de la CIDS

A nivel internacional existe una serie de acuerdos, mandatos, normas y procedimientos, que constituyen un “régimen internacional ambiental”, que tiene su eje en el principio conocido como *desarrollo sostenible*, constituyéndose en parte del lenguaje generalizado y en la base del actual régimen ambiental global, al permitir incorporar criterios ambientales a las políticas

públicas estatales y empresariales y generar marcos normativos y reglamentarios. A continuación se exponen los principales elementos del marco internacional de la CIDS.

1.1.1 Acuerdos Internacionales

Se destacan las siguientes conferencias de la Organización de las Naciones Unidas: i) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, ii) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, iii) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2002. Para una mayor comprensión de los acuerdos internacionales ver ANEXO 1.

1.1.2 Mecanismos de Cooperación Internacional para la Gestión Ambiental

La CID se lleva a cabo en un marco de cooperación internacional cuyo respaldo son los acuerdos, que actual como un recordatorio de los compromisos adquiridos por los estados, por este motivo se presentan tres de los mecanismos de Cooperación Internacional firmados por Colombia, destacados por su alcance y movilización de recursos.

i) **Protocolo de Kyoto.** En este protocolo firmado en el año 1998, y sus mecanismos: Comercio de Emisiones, Aplicación Conjunta y Mecanismos de Desarrollo Limpio (ONU, 1998), se establece un primer paso para el establecimiento de procedimientos para la aplicabilidad de los acuerdos internacionales a una escala superior a la nacional, en este caso intervienen con distintos roles estados, empresas, organismos internacionales y sociedad civil (aunque su papel operativo en la implementación es casi nulo). Sin embargo, se han hecho críticas al procedimiento, especialmente al hecho de que aún sean las reglas del mercado las que prevalecen en la toma de decisiones ambientales (Lochhead, 2005).

Las principales críticas al procedimiento están asociadas con: la imposibilidad de comprometer a Estados Unidos; la exclusión de las emisiones generadas por los barcos y los aviones por fuera de las fronteras nacionales; el caso de algunos países que por ser considerados subdesarrollados no están obligados a reducir sus emisiones, pero que su acelerado crecimiento económico los está llevando a aumentar considerablemente sus emisiones (e.g. China, India y Brasil); las metas de reducción se consideran demasiado bajas para frenar los efectos del cambio climático; la compra de certificados de carbono de

los países del Norte a los países del Sur es un desestímulo a la reducción doméstica de emisiones, ayudando a mantener un sistema de producción no sostenible; y la gran incertidumbre sobre el cumplimiento de las metas de reducción por parte de algunos países (e.g. España, Portugal, Irlanda y Canadá).

En la Convención de Copenhague de diciembre de 2009 se debieron renegociar las metas del Protocolo de Kyoto, sin embargo, fue un fracaso tanto en materia ambiental como de cooperación, al no obtenerse un consenso que beneficiara a todos los actores de forma equitativa y apuntara a la reducción de emisiones de carbono para mitigar el cambio climático.

ii) **Canje de la deuda por naturaleza.** Este mecanismo se consolida en el año 1998, cuando Estados Unidos promulgó la Ley de Conservación de Bosques Tropicales (TFCA), con el fin de crear un mecanismo que permita a los países del Sur (que califiquen) reducir la deuda externa con este país, al tiempo que se financian actividades que ayuden a conservar sus bosques tropicales.

Este tipo de acuerdo consiste en un mecanismo financiero de dos clases principalmente: canje de deuda por recursos naturales y programas de reducción bilateral de deuda (Binder, 2001). Mientras los primeros implican deuda de los países del Sur a bancos comerciales internacionales, los segundos implican deuda a otros gobiernos. Al cambio de la compra de la deuda, el país receptor se compromete a apoyar actividades de conservación equivalentes a una fracción del valor nominal de la deuda. Es importante mencionar algunas críticas en torno a la forma como viene operando, la primera, es que el mecanismo no contempla estrategias que permitan evitar la reducción del aprovechamiento económico de los bienes que provee el bosque, de tal forma que al protegerlos no se ponga en riesgo otros ecosistemas similares. La segunda, es que el país deudor que tenga un patrimonio natural que interese al país acreedor será recompensado, mientras que el país deudor que no tenga un patrimonio tal (además de no tenerlo) será castigado por no tener que ofrecerle a cambio al país acreedor (Binder, 2001). Una tercera crítica que abre un debate más político, sostiene que los países acreedores de la deuda externa promueven la conservación biológica para garantizar una disponibilidad de bienes y servicios ambientales que a futuro serían privatizados. Por último, una crítica asociada a los altos costos y efectos económicos sobre la economía del país deudor podría tener este mecanismo (Devlin, 1992; Binder, 2001).

En contraposición, existe una iniciativa de la sociedad civil, que pretende impulsar el concepto de “Deuda Ecológica” que involucra el reclamo de la deuda histórica (desde la colonia) que los países del Norte tienen con los países del Sur. El movimiento¹ plantea que la deuda externa es ilegítima, porque ha sido pagada más de una vez a través de los intereses y porque para pagarla se sobreexplotan los ecosistemas incrementando la deuda ecológica (Acción Ecológica, 1997).

Soportado en el criterio de “Deuda Ecológica”, en el año 2007 el gobierno ecuatoriano propuso mantener sin explotación en el subsuelo del parque natural Yasuní² aproximadamente mil millones de barriles de petróleo, evitando así la pérdida de la biodiversidad y la emisión de millones de toneladas de CO₂, y al tiempo garantizar el derecho de los pueblos indígenas en condición de aislamiento voluntario residentes del parque (Bouchat, et al., 2007; Martínez, 2009).

ii) **Fondo Mundial para el Medio Ambiente**³ (GEF por sus siglas en inglés) está conformado por actores de todos los ámbitos del orden global (estados, organismos internacionales, empresas y organizaciones de la sociedad civil). Es operado por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), creado en 1990, el para canalizar financiamientos dirigidos a enfrentar los problemas ambientales globales asociados al cambio climático, la biodiversidad, la capa de ozono, las aguas internacionales, la degradación del suelo y los contaminantes orgánicos persistentes.

1.1.3 La participación de la Empresa

La empresa tiene responsabilidad en la gestión ambiental global, en especial las grandes empresas transnacionales cuyos impactos traspasan las fronteras nacionales. Por esta razón, algunas organizaciones internacionales con el apoyo de las Naciones Unidas, han gestado diferentes iniciativas que comprometen a las empresas al mejoramiento de sus procesos y productos, con el fin de disminuir sus impactos ambientales.

¹ Cuando hablamos de movimiento nos referimos a Organizaciones de la Sociedad Civil, para conocer más sobre estas organizaciones se recomienda ver: Alianza de los Pueblos Acreedores <http://www.deudaecologica.org/>.

² Para mayor ilustración sobre el caso Yasuní, ver la web donde se promociona la iniciativa <http://www.amazoniaporla vida.org/es/>.

³ Para mayor información sobre el GEF consultar la web oficial del fondo en <http://www.thegef.org/gef/>.

Una iniciativa la constituye la participación de la Organización Internacional de Estandarización (ISO por sus siglas en inglés)⁴ en la Cumbre de la Tierra (1992), donde adquirió el compromiso de crear normas internacionales para la gestión ambiental empresarial. Producto de ese compromiso es la serie de normas ISO 14000 (OPS, 1997), cuya primera serie fue presentada en el año 1996. Este contexto ha permitido considerar a la Norma ISO 14000 como un esfuerzo por establecer un indicador global sobre el compromiso que tiene una organización para propender por el desarrollo sostenible.

La Norma ISO 14000 no tiene carácter obligante, los países que hacen parte de la ISO la acogen y son las empresas y organizaciones de estos países quienes la aplican voluntariamente. El objetivo de la norma es brindar a las empresas u organización herramientas metodológicas para la implementación de sistemas de gestión ambiental a sus procesos de producción (Cordero y Sepúlveda, 2002).

Otra iniciativa destacada, se articula con el llamado en el año 1999 del secretario de las Naciones Unidas, a las empresas para que se unieran en un *Pacto Global*⁵ (Global Compact), con el fin de acercarlas a las agencias de la ONU. El Pacto Global firmado en el año 1990, incluye cuatro componentes: i) derechos humanos, ii) derechos laborales, iii) medio ambiente y iv) no corrupción. Esta propuesta se alió estratégicamente con la Iniciativa del Reporte Global⁶ (GRI, por sus siglas en inglés), con el fin de que los componentes puedan ser equiparados con el nivel de los reportes financieros de las organizaciones, la propuesta está dirigida a la implementación de un triple balance (triple bottom line), que incluya lo económico, lo social y lo ambiental (GRI, 2006).

1.2 Marco nacional

En el caso colombiano, los compromisos internacionales, deben ser aprobados por el Congreso de la República para que tengan fuerza de Ley, posteriormente deben ser sancionados por la Presidencia de la República y revisados por la Corte Constitucional. (Constitución Política, 1991, Art. 157).

⁴ La ISO es una organización no gubernamental que forma un puente entre los sectores público y privado, al ser el mayor desarrollador mundial y editor de Normas Internacionales (ISO, [Página web] Extraído el 25 de marzo de 2010 desde <http://www.iso.org/iso/about.htm>).

⁵ Para mayor ilustración sobre esta iniciativa ver la web oficial en <http://www.unglobalcompact.org/>.

⁶ La GRI elaboró la "Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad", que busca mejorar la calidad, rigor y utilidad de los reportes de sustentabilidad. Se recomienda visitar la web oficial de la iniciativa para mayor información <http://www.globalreporting.org/Home>

La materialización de estos compromisos se realiza a través de la estructura de Gestión Ambiental diseñada para Colombia, denominada Sistema Nacional Ambiental (SINA), desde donde son canalizados la mayor parte de los recursos de Cooperación Internacional dirigidos a la Gestión Ambiental. A continuación se explica detalladamente el marco nacional.

1.2.1 La Legislación Nacional y el Sistema Nacional Ambiental

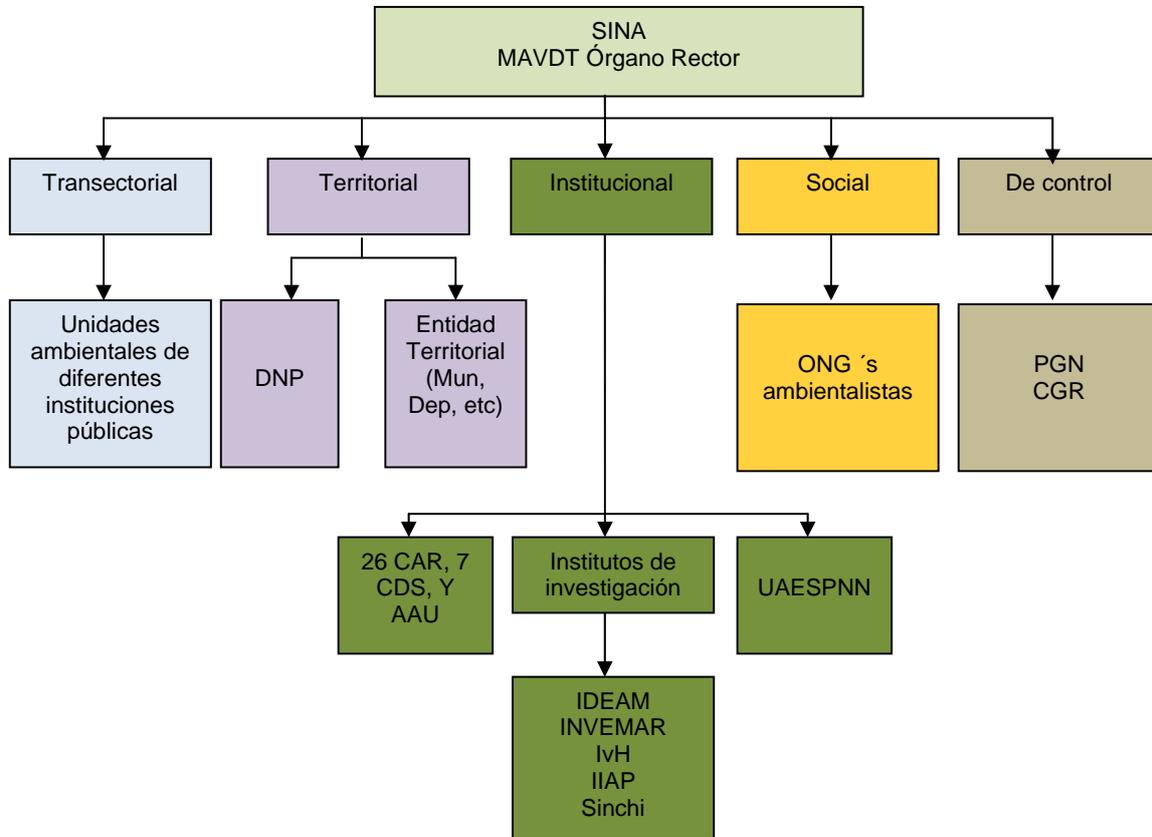
A nivel nacional, Colombia ha firmado y ratificado acuerdos y tratados internacionales, lo que le ha implicado asumir compromisos ante la comunidad internacional y ante sus propios ciudadanos. En el ANEXO 2 se presenta la cronología de los hechos más importantes en materia de Gestión Ambiental.

La Ley 99 de 1993 crea el Ministerio de Ambiente y se establecen las bases del Sistema Nacional Ambiental (SINA), que es definido según el Artículo 4 como “*el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en ella*” (Ley 99 de 1993), cuya estructura se presenta en la Gráfica 1.

1.2.2 Financiación de la Política Ambiental. Análisis de la participación de los recursos de Cooperación Internacional

Existen grandes vacíos de información para el análisis de la financiación de la Política Ambiental en materia de Cooperación Internacional (Canal y Rudas, 2009; MAVDT, 2006; Gómez, 2005, CGR, 2004). Según Canal y Rudas, estos recursos “*pueden no resultar muy significativo en términos de valor, sí lo es desde el punto de vista del análisis estratégico (...). Los recursos captados por el país a través de estos acuerdos, como recursos públicos que son, deberían estar claramente integrados dentro de las estadísticas de captación financiera y de gasto público ambiental. Sin embargo, por la diversidad de mecanismos que se emplean para la ejecución de estos recursos, la memoria institucional de los mismos está muy dispersa y en muchos casos incompleta*” (Canal y Rudas, 2009 p. 11).

Gráfica 1. Estructura del Sistema Nacional Ambiental - SINA⁷



Fuente: Elaboración propia

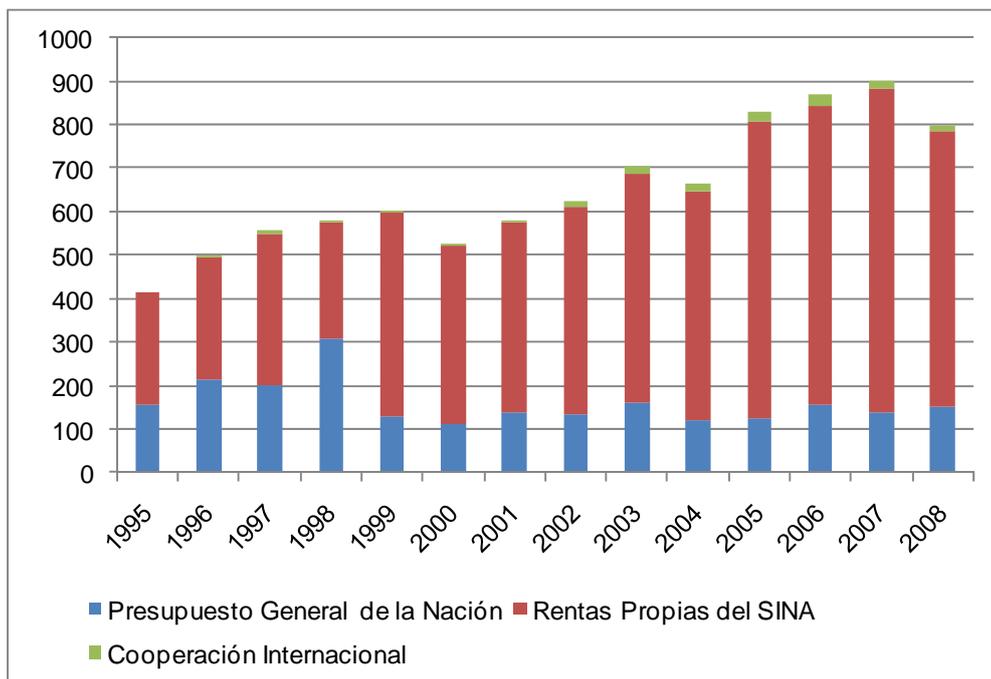
Según los autores la inversión en la Política Ambiental en Colombia tiene tres fuentes principales de financiación (Canal y Rudas, 2009): i) las Rentas Propias, ii) el Presupuesto General de la Nación (PGN) y iii) la Cooperación Internacional. Las Rentas Propias están constituidas por los recursos de las 26 Corporaciones Autónomas Regionales y las seis (6) Corporaciones de Desarrollo Sostenible, provenientes principalmente del pago del Impuesto Predial Municipal, los recursos de capital y el cobro de tasas por bienes y servicios ambientales, entre otros rubros.

⁷ MAVDT- Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial; DNP- Departamento Nacional de Planeación; CAR- Corporación Autónoma Regional; CDS- Corporación para el Desarrollo Sostenible; AAU- Autoridades Ambientales Urbanas; IDEAM- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales; IvH- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt; INVEMAR- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés; IIAP- Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann; Sinchi- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas; UAESPNN- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; ONG's- Organizaciones No Gubernamentales; PGN- Procuraduría General de la Nación; CGR- Contraloría General de la República.

En la Gráfica 2 se presenta la participación de cada una de las fuentes de financiación, y se evidencia cómo los aportes de Cooperación Internacional han aumentado significativamente desde el año 2002, oscilando entre el 3,0% y el 1,5% durante los últimos ocho años de análisis. La mayor participación la tienen las Rentas propias con un promedio del 73,8% durante el período de análisis, mientras que los aportes del Presupuesto General de la Nacional que ha ido disminuyendo a través de los años en términos relativos y absolutos, hasta llegar a niveles menores que en los años de inicio del SINA, participa con un promedio del 24,6%, dejando así un 1,6% en promedio para los recursos de Cooperación Internacional (Canal y Rudas, 2009).

Considerando las debilidades en la información y teniendo en cuenta que los autores realizaron un importante esfuerzo por reconstruir algunos componentes de la participación de la Cooperación Internacional en la Política Ambiental en Colombia, es importante aclarar algunos aspectos del análisis.

Gráfica 2. Composición de Ingresos del Sistema Nacional Ambiental, 1995-2008 (en miles de millones COP constantes de 2000)



Fuente: Canal y Rudas, 2009

En primer lugar, este análisis no incluye algunas instituciones del orden nacional responsables parcialmente de aspectos de la Política Ambiental y tampoco las entidades territoriales responsables de la política a nivel local.

En segundo lugar, los recursos provenientes de las CAR (que constituyen las Rentas Propias), son analizados a partir de la planeación presupuestal y no de su ejecución. Considerando que muchos proyectos de Cooperación Internacional se desarrollan producto de las convocatorias y las relaciones con diferentes financiadores, es posible que estos recursos no sean incluidos dentro de la planeación presupuestal.

En tercer lugar, están por fuera del análisis las instituciones de la sociedad civil y del orden privado que canalizan aportes de Cooperación Internacional, principalmente en la modalidad de cooperación descentralizada, y que aportan al cumplimiento de las metas ambientales propuestas desde el nivel central, es decir, a la Política Nacional Ambiental. Si bien es cierto que no son organizaciones responsables de la gestión de la política, si son actores que ayudan a su promoción o implementación de forma directa, a través de convenios con las instituciones del orden regional y nacional.

Por último, la Cooperación Internacional Reembolsable asignada principalmente por el Sistema de la Banca Mundial (Banco Interamericano de Desarrollo BID, Banco Mundial-BM, Corporación Andina de Fomento-CAF), no es considerada como una fuente de Cooperación Internacional, dado que en términos financieros de la política pública estos aportes reciben el nombre formal de “crédito externo de entidades multilaterales”, y aunque se encuentran debidamente registrados en el total de los ingresos del SINA, no se reflejan como participación de la Cooperación Internacional, en la categoría de recursos reembolsables. Es importante anotar que estos recursos llegan a ser muy significativos en algunos períodos, como es el caso de los créditos otorgados por el BID al MAVDT, para la ejecución de los programas de gestión ambiental conocidos como SINA I y SINA II, o los programas de “Canje de deuda por Naturaleza”.

Teniendo en cuenta estos aspectos, se puede afirmar que los valores reales aportados por fuentes de Cooperación Internacional son mucho mayores a los presentados en el estudio y que su importancia sí puede llegar a ser significativa tanto en términos de valor, tanto, como en términos estratégicos.

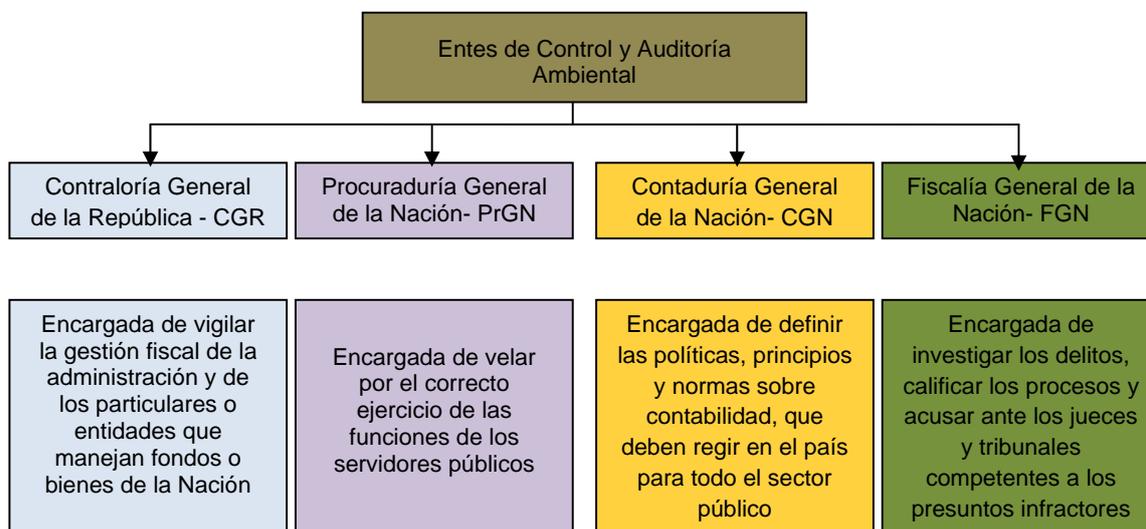
1.2.3 Control y Auditoría Ambiental

El control y auditoría de las instituciones públicas encargadas de la implementación de la política ambiental en Colombia, es realizado por: la Contraloría General de la República- CGR; Procuraduría General de la Nación- PrGN; Contaduría General de la Nación- CGN; y Fiscalía General de la Nación- FGN. En la Gráfica 3 se presentan las funciones de estas instituciones.

Los recursos de Cooperación Internacional en la modalidad no reembolsables, no son auditados ni controlados por ninguna de estas instituciones. La verificación de la ejecución de estos recursos está en manos de los financiadores.

Si consideramos que gran parte de los recursos de Cooperación Internacional requieren contrapartidas de recursos públicos como condición para su asignación, ya sea en efectivo o en especie, y que los objetivos para los que son asignados apuntan al bienestar de la población, entonces los recursos de Cooperación Internacional son por tanto recursos públicos. En este sentido, también deberían ser objeto de control y auditoría por parte de las instituciones mencionadas anteriormente.

Gráfica 3. Entidades de Control y Auditoría Ambiental



Fuente: Elaboración propia

La información referente a la ejecución de estos recursos debería estar consignada y especificada como tal en los presupuestos de las instituciones encargadas de la gestión ambiental en el país, de tal forma que fuese posible distinguir entre los recursos de inversión

propia, las contrapartidas para los proyectos de cooperación y los recursos provenientes de financiadores internacionales.

Al no existir esta información consolidada y por supuesto auditada, no es posible conocer la cantidad de recursos provenientes de estas fuentes, así como tampoco, su finalidad y por lo tanto, la evaluación cuantitativa de la eficacia de su impacto. Es decir, que no será fácil establecer el norte de las prioridades de estos recursos y las verdaderas necesidades que las instituciones tienen de financiación por vía de Cooperación Internacional. Igualmente, el mayor riesgo que se corre es que estos recursos sirvan para sustituir la inversión que el Estado debe realizar para la gestión ambiental, y en vez de generar un impacto positivo sobre la política ambiental del país, signifiquen un retroceso en los procesos de consolidación de la institucionalidad ambiental y en la conservación de los ecosistemas del país.

1.3 El contexto colombiano de la CIDS

En este Capítulo se evidenció que Colombia ha estado a la vanguardia en materia ambiental, en cuanto a legislación y a la ratificación de acuerdos internacionales. Sin embargo, también se evidenció que la financiación de la gestión ambiental, a través de las instituciones del SINA mediante asignaciones presupuestarias del PGN, muestra una tendencia hacia la disminución de los recursos año tras año. También se demostró que en las dos estrategias de Cooperación Internacional, el Gobierno Nacional ha priorizado la resolución de problemáticas ambientales, lo que ha permitido que los recursos provenientes de financiadores internacionales aumenten en los últimos años del período analizado. Este panorama hace pensar que la disminución de los aportes del PGN está asociada a la consecución de recursos de Cooperación Internacional o a las expectativas de obtenerlos, como estrategia para garantizar fuentes de financiación distintas al PGN, lo que en últimas permitiría justificar una disminución de los recursos nacionales.

Esta situación, sumada al continuo deterioro de los ecosistemas en Colombia, y con ello al detrimento de la calidad de vida de sus ciudadanos, como es sustentado por Toro (2009, p. 36) *“representado en una alta tasa de disminución de la cobertura vegetal, aumento de especies de flora y fauna amenazadas (Instituto Humboldt, 2008), contaminación de las fuentes hídricas superficiales y subterráneas, baja calidad del aire en las principales ciudades (IDEAM, 2004, 2007), conflictos de usos del suelo (IGAC-CORPOICA, 2002) y condiciones de calidad de vida*

inadecuadas para la población, que generan pérdidas de patrimonio ambiental y costos onerosos al presupuesto de la nación (Banco Mundial, 2007)”, entre otros indicadores, revela un panorama muy preocupante en materia de gestión ambiental en el país, por las siguientes razones:

i. Los intereses de los financiadores pueden variar de acuerdo a las necesidades y compromisos políticos adquiridos, lo que se ve reflejado en la asignación presupuestal y la priorización y focalización de beneficiarios.

ii. El país posee ciertas características que lo acreditan como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo y en general de Cooperación Internacional, sin embargo, estas características del orden político, económico, social y ecológico pueden cambiar por muchas circunstancias, y así el país puede perder su condición de receptor, esto también puede variar según el financiador.

iii. Cuando la mayor parte de los recursos provienen de un solo donante (como es el caso de los recursos del Reino de los Países Bajos para la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales- UAESPNN), se arriesga gran parte de las oportunidades que brinda la Cooperación Internacional. Es por ello que, como cuando se trata de hacer inversiones, es mejor diversificar las opciones de financiación a través del mejoramiento de las relaciones con diferentes financiadores.

iv. Esta última razón se asocia con otra de gran importancia, el riesgo de enfocarse en una sola temática, por supuesto asociada al interés del financiador. Las problemáticas ambientales en su complejidad deben abordarse desde varios frentes, por lo que no es conveniente enfocarse en un solo tema. En Colombia la investigación científica para la resolución de problemas ambientales y la conservación de ecosistemas estratégicos está relegada en relación con otros temas, la Cooperación Internacional ha entrado a apoyarla pero de forma inestable y periódica.

v. La razón de ser de la Cooperación Internacional está asociada al fortalecimiento de procesos dirigidos al Desarrollo en el mejor de los casos al Desarrollo Sostenible; si los recursos de CID entran a sustituir los recursos que deben ser asignados por el Gobierno Nacional o por el Estado, entonces entra en contradicción la finalidad de la CID y se empieza a poner en duda la eficacia de estos aportes.

vi. La poca participación que las instituciones nacionales encargadas de la auditoría y el control de los recursos públicos, tienen sobre la evaluación de la eficacia de los

recursos provenientes de la Cooperación Internacional, son un indicador de que sus resultados no pueden ser medidos en términos de impactos para el país, independientemente de los resultados positivos que puedan ostentar ejecutores y financiadores de proyectos.

vii. Considerando que los aportes de CID para la gestión ambiental en Colombia han sido significativos y que en contraposición el estado de los recursos naturales en el país es cada vez más preocupante, y la participación del Presupuesto General de la Nación muestra una tendencia a la disminución, es necesario preguntarse ¿qué tan eficiente ha sido la CID en la gestión ambiental en Colombia?

2. ANÁLISIS TEÓRICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

El análisis teórico que se presenta a continuación constituye una propuesta para el entendimiento de la estructura de gestión ambiental global, donde la CID actúa como mecanismo de relacionamiento entre la cultura y los ecosistemas y como instrumento de gestión. Para ello se realiza una discusión sobre la configuración de un *Orden Ambiental Global*, que incluye no sólo los Estados, sino también las instituciones del orden internacional y del orden transnacional, dirigida a la transformación adecuada de los ecosistemas desde su escala global.

2.1 La Cooperación Internacional para el Desarrollo en la dinámica Ecosistema-Cultura

Tratar de entender la dinámica ecosistema-cultura significa remitirse a los modelos de interpretación ambiental, que pretenden dar cuenta de las interrelaciones e interacciones existentes entre estos dos sistemas u órdenes, que al ser independientes entran en permanente conflicto, dando como resultado los problemas ambientales que atañen particularmente al desarrollo.

Ángel (1996a) entiende esta dinámica estableciendo que el orden ecosistémico y el orden cultural son las unidades de análisis, donde la cultura es una emergencia evolutiva que organiza en uno u otro modo el comportamiento humano, haciendo del hombre un animal cultural. Así, el humano como especie o la cultura como sistema, no tiene otra forma de adaptarse al medio que transformándolo *“a través de su compleja plataforma instrumental, construyendo técnicas, organizando formas sociales de convivencia o de conflicto y elaborando símbolos que le permitan comprender mejor la realidad exterior y sus relaciones con ella”* (Ángel, 1996b, p. 16).

Esta visión plantea que para analizar debidamente la crisis ambiental es necesario entender que el orden humano pertenece a la naturaleza, pero que a su vez está sostenido en una estructura distinta de comportamiento. En otras palabras, solucionar el problema ambiental que surge de los posibles conflictos entre ecosistema y cultura, no consiste en conservar el orden ecosistémico, sino en saber transformarlo bien.

El ecosistema tiene los siguientes componentes funcionales: *el flujo energético, el equilibrio ecológico y la resiliencia, los niveles tróficos, los ciclos biogeoquímicos, el nicho ecológico, la sucesión, las zonas de vida y los biomas* (Ángel, 1996b).

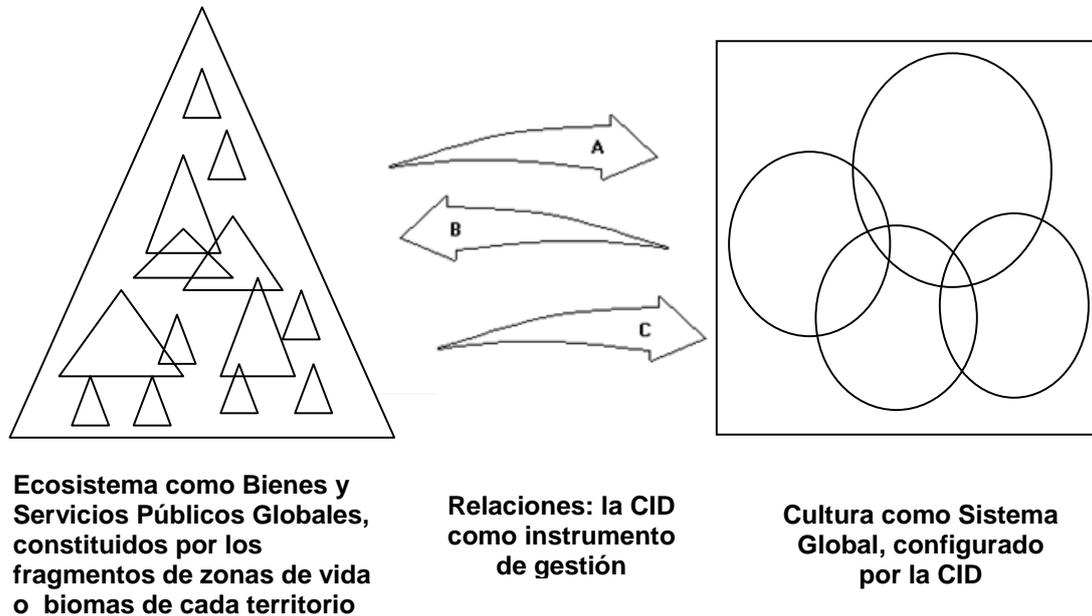
Por su parte el sistema cultural como emergencia evolutiva está constituido por cuatro componentes (Ángel, 1996b): el *mundo simbólico*, representado por los mitos, la filosofía, la ética, el derecho y las creaciones artísticas y literarias; las *relaciones sociales*, la *población* y el *paradigma tecnológico*, definido como “*el conjunto de conocimientos y técnicas que permiten un determinado dominio del medio natural y producción de bienes y servicios. El concepto de paradigma significa que cada cultura está construida sobre una plataforma tecnológica diferente*” (Ángel, 1996b, p. 75).

El análisis de Ángel no tiene una escala definida, por lo que su interpretación es válida para cualquier escala de análisis, desde el nivel local hasta el global. Sin embargo, cuando se piensa en la máxima forma de organización social y en la unidad mínima necesaria para la gestión ambiental, es inevitable pensar en el Estado (como el más alto esquema organizacional de las sociedades), esto es, en las políticas públicas nacionales.

Es por ello, que la propuesta de relectura del modelo de interpretación ambiental de Ángel busca argumentar que no sólo es necesaria una mirada global de las problemáticas ambientales, sino que también se requiere un nivel global de decisión, fomento y control. Para ello, se redefinen las unidades de análisis así: el orden cultural, está representado por el sistema global configurado por la CID; el orden ecosistémico hace parte de los bienes y servicios públicos globales (BPG); y las relaciones entre los dos órdenes pueden ser mediadas por la CID (Ver Gráfica 4).

Como *bien y servicio público global*, el orden ecosistémico es objeto de conservación y tutela para su adecuada transformación por parte del sistema global, dado que el orden ecosistémico se refiere a una irreducible escala global, no se puede circunscribir al territorio nacional. Los componentes ecosistémicos abarcan un ámbito incluso más allá del planetario y en espacios universales que la humanidad no ha podido dominar. A su vez, jurídicamente este concepto implica una extensión de la jurisdicción de los ecosistemas, pero la titularidad de los deberes y derechos siguen siendo únicamente del Estado al que pertenecen.

Gráfica 4. La CID en las interrelaciones Ecosistema (BPG)- Cultura (Sistema Global)



Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Ángel (1996b)

Si consideramos como dimensión espacial el territorio nacional, resultaría más apropiado utilizar el concepto de zonas de vida o biomas, que designa la función ecosistémica que corresponde a la soberanía nacional. Sin embargo en las zonas de frontera, incluso esta escala más reducida tendría ciertos inconvenientes, por lo que hablar de *fragmentos de zonas de vida* o *bioma* permite tener una noción un poco más precisa del concepto, que podría ser utilizado para reemplazar el término de ecosistema en la división político-administrativa de los Estados. Con esta precisión conceptual se pretende resaltar que las funciones ecosistémicas no pueden estar limitadas al territorio nacional, de hecho, los flujos de energía, el equilibrio ecológico, la resiliencia, el nicho ecológico, los ciclos biogeoquímicos y los niveles tróficos, no son, ni podrían ser interrumpidos por las fronteras físicas o institucionales impuestas por los humanos.

De la misma forma en que el orden cultural es equiparado al Estado (como máxima organización social), también puede ser asociado al *sistema global*. Esta asociación puede ser explicada a partir de los regímenes internacionales y en la nueva configuración social, determinada por el rol que empresas y organizaciones de la sociedad civil tienen a nivel transnacional.

Al estar constituido por mandatos de conducta (principios, normas, reglas y procedimientos) que prescriben ciertas acciones y proscriben otras, el régimen internacional *“implica obligaciones, aún cuando estas obligaciones no sean puestas en vigencia por un sistema legal jerárquico”* (Keohane, 1988 p. 83), lo que lleva a pensar que ya no son los estados en su soberana decisión los que definen su proceder en algunos ámbitos. Keohane (1988) sostiene, que los temas que se debaten en una negociación internacional *“dependen de la conducta y la percepción de los actores más que de las cualidades inherentes de los temas, [por lo cual] sus confines varían gradualmente en el tiempo”* (p. 85), sin embargo, el panorama de los regímenes internacionales en las últimas tres décadas, ha mostrado que si bien las negociaciones comunes dependen de la conducta y percepción de los actores, éstas no necesariamente se imponen a las cualidades inherentes de los temas⁸.

Es así como la variable tiempo adquiere una connotación asociada a los avances y retrocesos de los intereses negociados, es decir, en el tiempo no se define si se siguen negociando o no los intereses, sino que se evalúa el impacto de las medidas adoptadas producto de la negociación. A su vez, los confines de los temas variarán no sólo de acuerdo a la conducta y percepción de los actores, sino también y principalmente, en relación con la importancia inherente del tema. Ejemplo de ello ha sido la vigencia de las discusiones globales de temas tan relevantes como los Derechos Humanos, el Patrimonio Cultural, la estabilidad financiera, la salud humana, y por supuesto la problemática ambiental.

La relevancia de los temas por encima de la conducta y percepción de los actores, que supera la variable de cambio en el tiempo, se ve reflejada en la construcción de regímenes sólidos que permanecen en el tiempo y apuntan a la sostenibilidad e impacto de las políticas. En la literatura esta visión a largo plazo ha sido reforzada con el concepto de Bienes Públicos Globales, que en cierta forma empiezan a reemplazar el concepto de áreas temáticas, incorporando un criterio adicional, al indicar que son bienes y servicios de importancia global que deben conservarse y tutelarse más allá de las intereses políticos y económicos del momento. El orden ecosistémico, como bien y servicio público global, no debe entonces, ser vulnerable los cambios en la conducta y percepción de los actores, sino que será conservado y

⁸ “Autores como Peter Haas, Ernest Haas y Emanuel Adler sostienen que la constitución de dichos regímenes depende de la percepción de los actores respecto a la naturaleza de problemas internacionales, percepciones que a su vez son el resultado de sus creencias normativas” (Montúfar, 2001, p. 248).

tutelado por el sistema global. Desde el Sistema Global se releen los componentes del orden cultural propuestos por Ángel así:

- El *mundo simbólico*, está representado principalmente por los regímenes internacionales. Al ser mandatos de conducta, están en concordancia con las estructuras simbólicas de la ética y el derecho. El lenguaje tiene un importante papel en la construcción simbólica del sistema, ya que ha determinado el lugar de los actores y ha construido esquemas y modelos a seguir. Se destaca la construcción de conceptos como “el desarrollo” y la ubicación geopolítica de los países de menor renta catalogados como *subdesarrollados*⁹.

- Las *relaciones sociales*, vienen determinadas por las interacciones e interrelaciones de tipo económico, político y productivo, entre y al interior de los actores de la CID. Están sustentadas en los criterios de la estructura de la CID¹⁰, esto es: los actores, el poder y sus interacciones. Juegan un papel muy importante instituciones como: los Estados, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE), el Sistema Financiero Internacional, las empresas transnacionales y las Organizaciones No Gubernamentales de la sociedad civil (ONGs).

- En el sistema global *la población* es constituida por los ciudadanos del mundo. Ha sido catalogada, categorizada, subdividida por grupos poblacionales; son objeto de interés los grupos catalogados como pobres, vulnerables, minorías, la perspectiva étnica y de género, etc. La población alberga habilidades que son un gran potencial, por lo que se deben desarrollar sus capacidades para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas, enfatizando en la destreza y las capacidades productivas.

- El *paradigma tecnológico*, representa los conocimientos y las técnicas que plantean soluciones a los conflictos ambientales, tanto en el ámbito global como en el local. El paradigma tecnológico pretende garantizar la conservación de los ecosistemas como bienes y servicios públicos globales, sin embargo, se construyen paradigmas que crean o aumentan las brechas entre países o regiones, en las capacidades de transformación adecuada de los ecosistemas.

⁹ Para ampliar la discusión de la construcción simbólica del subdesarrollo ver Arturo Escobar (1998).

¹⁰ Para mayor ilustración de la estructura de la CID ver Gómez y Sanahuja (1999 y 2001).

La Cooperación Internacional para el Desarrollo se establece como parte y motor del sistema global. Al ser parte del sistema global, sirve como mecanismo de interrelación que permite tutelar y conservar de forma eficiente el orden ecosistémico por ser un bien y servicio público global; y como motor de la nueva configuración social, la CID se entenderá en razón de su papel epistemológico y político para determinar las nuevas formas de apropiación de la naturaleza.

Para entender las interrelaciones e interacciones entre el orden ecosistémico como un *bien y servicio público global* (constituido por un conjunto de fragmentos de biomas circunscritos a territorios nacionales) y el orden cultural como un *sistema global*, se recurre a algunos presupuestos de la plataforma instrumental desarrollados por Ángel (1996b).

El autor sostiene que la adaptación de la humanidad al medio no está determinada por los límites de un nicho ecológico, sino que por el contrario, la humanidad ha sido capaz de manejar y controlar (a través de la transformación) la totalidad del ecosistema o gran parte de él, *“de tal manera que el equilibrio global depende cada vez menos del balance de los nichos y cada vez más de los mecanismos tecnológicos incorporados al sistema por la actividad humana”*¹¹. (Ángel, 1996b p. 9)

Se revela entonces el papel crucial que juega la técnica y la tecnología en la transformación del medio y en la adaptación de la humanidad a este. Muchas de las problemáticas asociadas al conflicto ambiental están determinadas por las brechas tecnológicas entre países con alto nivel tecnológico (del Norte) y países con limitado acceso a tecnologías e información (del Sur), hecho que determina el nivel de transformación diferenciado entre estos dos grupos de naciones.

A medida que el desarrollo tecnológico de una Nación se hace mayor, la brecha va aumentando y las limitantes por el acceso a la información de las otras naciones se hacen más evidentes, resultando casi inimaginable que por mecanismos del mercado, estas brechas se reduzcan. El papel de la CID como mecanismo de gestión, es enfocar sus esfuerzos en la reducción de las brechas tecnológicas y de información entre Naciones y grupos poblacionales,

¹¹ Resultado de este análisis Ángel hace la diferencia lingüística y conceptual entre el orden ecosistémico de los órdenes artificiales creados por el hombre a que los que llama “sistemas tecnobiológicos”, para contraponerlos a los ecosistemas. Define que estos sistemas artificiales “no siguen exactamente las leyes que rigen el ecosistema, más aún, su razón de ser consiste en transformar esas leyes y construir equilibrios nuevos que dependen en gran parte del manejo tecnológico” (Ángel, 1996b, p. 10). Ejemplos claros son las actividades agrarias, forestales y urbanas.

procurando que todos tengan igual o similar nivel tecnológico. A su vez, la CID debe velar porque esta paridad tecnológica no esté dirigida a aumentar los niveles de consumos energéticos exosomáticos¹² de la humanidad, sino todo lo contrario, que esté dirigida a encontrar respuestas a las problemáticas ambientales generadas por la dependencia humana al consumo de energías exosomáticas.

En su interpretación, la doctrina de Ángel determina que la relación entre ecosistema y cultura no se da solamente por los instrumentos físicos o técnicos y tecnológicos, sino que también está íntimamente ligada a otras características que se desarrollan en las relaciones sociales, involucrando también la red simbólica que construye y transmite la cultura¹³.

Bajo este argumento, la conceptualización de la CID como sistema de relacionamiento, se presenta como un elemento fundamental de la interrelación ecosistema-cultura. Dado que en la división político-administrativa del Estado el ecosistema está subdividido en fragmentos de biomas, cada Nación es responsable de la gestión ambiental de los fragmentos de biomas existentes en su territorio soberano y es la CID quien deberá garantizar la articulación de *la gestión ambiental de los Estados a la gestión global de los ecosistemas* como bienes y servicios públicos globales.

Para la construcción de políticas públicas globales, las relaciones entre actores del desarrollo deberán estar mediadas por principios de cooperación que permitan poner en sintonía las políticas públicas de los Estados. Se deberá trabajar desde los niveles técnicos hasta los jurídicos, para determinar cuáles son los lineamientos y parámetros a seguir para garantizar la sostenibilidad ambiental, es decir, la construcción de un *régimen ambiental global*.

Como lo expone Ángel (1996b) los seres humanos no sólo han actuado sobre la naturaleza, sino que la han pensado (simbolizado o abstraído). De esta forma, la apropiación de la naturaleza está determinada por la forma en que se construyen las relaciones sociales, y los símbolos son el reflejo de la cultura. Así, la construcción simbólica se adapta a la sociedad en

¹² "La energía exosomática hace referencia a la energía consumida por los seres humanos y que no es explicada por las instrucciones genéticas (necesidades biológicas) sino que depende de la economía, la cultura, la política y las diferencias sociales" (Martínez-Alier y Roca, 2001, p. 22). Otros autores han desarrollado este concepto que involucra los principios de la termodinámica al análisis económico. Georgescu Roegen introdujo este análisis y ha sido materia de estudio de la economía ecológica.

¹³ "Muchos de los problemas ambientales dependen no de la inadecuación de los instrumentos técnicos, sino de la desadaptación de los instrumentos simbólicos y sociales. Estos influyen tanto y en ocasiones más que las herramientas físicas, en las transformaciones del medio" (Ángel, 1996b, p. 16).

cada etapa del desarrollo¹⁴ y la forma en que es concebido el desarrollo determinará irremediabilmente la forma en que se apropie la naturaleza.

Esta interpretación permite considerar a la CID como el soporte epistemológico y político sobre el cual se construirán las futuras formas de apropiación de la naturaleza. De hecho, se puede afirmar que la CID es el soporte que ha construido algunas de las actuales formas de apropiación de los ecosistemas. Este soporte debe partir de la necesidad de repensar la relación ecosistema-cultura, de repensar las formas de transformar la naturaleza, incluso de repensar la naturaleza misma, ya no en términos de recursos naturales (como sumidero y materia prima), sino como ecosistemas con toda su complejidad.

Uno de los primeros debates que tendrá que propiciar la CID en su tarea de soporte epistemológico y político, serán aquellas exigencias que nacen como iniciativas de movimientos sociales¹⁵, especialmente de los países del sur que, en su condición de soberanos de las mayores reservas de biodiversidad, de biomasa y otros recursos claves para la producción económica como el agua, petróleo y minerales, entre otros, reclaman la conservación de su patrimonio natural y piden que éstos no sean explotados para la ventaja económica de los países del Norte. Otro aporte fundamental será el relacionado con la construcción de un paradigma alternativo de producción que vaya más allá de la racionalidad económica dominante y que involucre los criterios de sostenibilidad ambiental, llenando los vacíos conceptuales y pragmáticos del *desarrollo sostenible*¹⁶.

Si analizamos la Gestión Ambiental desde el contexto global, es apropiado replantear la premisa de la máxima responsabilidad del Estado en garantizar la sostenibilidad ambiental del Desarrollo. Así, al considerar la Cooperación Internacional como un mecanismo de relacionamiento y colaboración cuya finalidad es el Desarrollo, automáticamente se le atribuye parte de la responsabilidad de garantizar la sostenibilidad ambiental de ese Desarrollo.

¹⁴ Para conocer las etapas del desarrollo se sugiere revisar a Arturo Escobar (1998).

¹⁵ La que sido llamada *deuda ecológica* y el derecho a la conservación del *patrimonio natural* se constituyen en unas de las exigencias más radicales de movimientos sociales, en el caso de Bolivia las reclamaciones se realizan desde el orden estatal.

¹⁶ Algunas visiones sobre el desarrollo sostenible se consideran limitadas y utilitaristas. Al respecto Leff considera que "el desarrollo sustentable encuentra sus raíces en condiciones de diversidad cultural y ecológica. Estos procesos singulares y no reducibles dependen de las estructuras funcionales de ecosistemas que sustentan la producción de recursos bióticos y servicios ambientales; de la eficiencia energética de los procesos tecnológicos; de los procesos simbólicos y formaciones ideológicas que subyacen en la valorización cultural de los recursos naturales; y de los procesos políticos que determinan la apropiación de la naturaleza" (Leff 1995, p. 61).

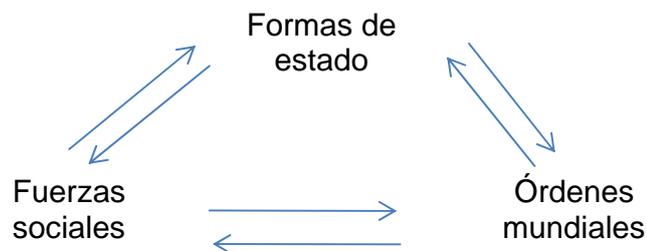
Se propone entonces la articulación de la CID a la Gestión Nacional Ambiental¹⁷, mediante una estructura de gestión de los conflictos ambientales, cuya escala y magnitud, supere la incapacidad de los actores del desarrollo de solucionarlos individualmente, y que al tiempo abarque la complejidad de los ecosistemas en la escala global.

2.2 El Orden Ambiental Global. La propuesta

Para evidenciar la responsabilidad de la Cooperación Internacional en garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo y un aporte de este trabajo para el mejoramiento de la CID en el contexto nacional, se propone una organización de los actores del desarrollo, que incluya los actores del ámbito global que no se encuentran evidenciados en los modelos de Gestión Nacional Ambiental y que están jugando un papel crucial en la determinación de las políticas públicas globales.

Se propone una estructura de gestión ambiental global en el marco de las relaciones internacionales, a partir de lo que Cox (1996) definió como los tres niveles o esferas de actividad humana así: i) las Fuerzas Sociales, ii) las Formas de Estados y iii) los Órdenes Mundiales. La Gráfica 5 muestra de manera esquemática las interacciones entre estos tres niveles.

Gráfica 5. Niveles de actividad humana



Fuente: Adaptado de Cox, 1996, p. 98.

¹⁷ Para ampliar información sobre las bases de la Gestión Nacional Ambiental, ver: Naciones Unidas, 1992; Rodríguez-B y Espinoza (2002) y los distintos modelos y estructuras de gestión ambiental desarrollados por cada país, soportados principalmente a partir de los acuerdos internacionales en materia ambiental.

“(…) tres niveles o esferas de actividad: (1) la organización de la producción, particularmente con respecto a las fuerzas sociales engendradas por el proceso de producción; (2) las formas de Estado, tal como se desprende de un estudio de Estado / Complejos Sociales; y (3) los órdenes mundiales, es decir, las configuraciones particulares de fuerzas que sucesivamente definen la problemática de la guerra o la paz [u otros bienes públicos globales] para el conjunto de los estados. (...) Los tres niveles están interrelacionados. Cambios en la organización de la producción generan nuevas fuerzas sociales que, a su vez, provocan cambios en la estructura de los estados, y la generalización de los cambios en la estructura del Estado altera la problemática de orden mundial. (...) La relación entre los tres niveles no es, sin embargo, simplemente unidireccional. Fuerzas sociales transnacionales han influido en los estados a través de la estructura mundial¹⁸, como lo demuestra el efecto de la expansión del capitalismo del Siglo XIX, en el desarrollo de las estructuras del Estado (...). Estructuras particulares de órdenes mundiales ejercen influencia sobre la forma que los estados adoptan. (...) Las formas de Estado también afectan el desarrollo de las fuerzas sociales a través de los tipos de dominación que ejercen” (Cox, 1996, pp. 100-101).

Para definir la estructura de gestión ambiental global, se propone redefinir los tres niveles de fuerzas (Cox, 1996) como ámbitos de la cultura como emergencia evolutiva así: *las fuerzas sociales* se entenderán no sólo como la organización de la producción, sino también como las capacidades humanas de escoger libremente las actividades que desean desarrollar, y serán renombradas como el *ámbito transnacional*; las *formas de estado* asociadas principalmente con el sector público, se releen como el *ámbito nacional*, y los *órdenes mundiales* se releen como un *ámbito internacional*.

El *ámbito transnacional* está representado por los sectores económico y social, que aunque estén circunscritos a un territorio definido, sus acciones se reflejan directamente en otros lugares más allá de las fronteras nacionales y por largos períodos de tiempo. Hacen parte de

¹⁸ "Para Cox, la variable crucial, la que define, finalmente, la trayectoria de los regímenes internacionales, es la influencia de las fuerzas sociales [es decir el sector económico y no los Estados], pero entendida en una dimensión transnacional. Así, los órdenes internacionales dominantes se han producido por la expansión de clases dominantes nacionales a través de las fronteras. (...) la formación de regímenes internacionales va de la mano de la consolidación de órdenes hegemónicos internacionales (...) A partir de ella, este autor intenta explicar la consolidación de una organización a escala global con la capacidad de estabilizar las interacciones internacionales y relaciones de poder inequitativas" (Montúfar, 2001, p. 248).

este ámbito las empresas multinacionales y organizaciones ambientales de la sociedad civil que toman partido en discusiones del orden mundial.

La vinculación de la sociedad civil al concepto de las fuerzas sociales de Cox, pretende incorporar en el modelo la discusión sobre el carácter transnacional de la sociedad civil, refiriéndose al importante papel que está jugando en la definición de la trayectoria de los regímenes internacionales, en la conceptualización del desarrollo y la naturaleza, y por ende, en las formas de apropiación de los ecosistemas.

Pensar en la sociedad civil como una fuerza transnacional, busca a su vez, reivindicar la misión de la economía en función del bienestar social y no (como ha sido concebido por la economía neoliberal) en función del crecimiento económico y la acumulación de capital *per se* (o mejor, para unos pocos).

En los procesos de gestión ambiental, este ámbito es responsable de ejercer el derecho y deber de participación mediante procesos democráticos; de la distribución de los recursos económicos de forma equitativa, competitiva y responsable; así como de tutelar los ecosistemas como bienes y servicios públicos globales y armonizarlos con los modelos locales de apropiación y transformación de los fragmentos de biomas; y en su carácter transnacional esta dimensión deberá reducir la brecha tecnológica y económica existente entre países y dentro de los países.

El *ámbito nacional* está conformado por las estructuras de poder público, tiene la responsabilidad de regular, fomentar y controlar las políticas públicas nacionales; de garantizar la participación de sus ciudadanos; de generar las condiciones para el adecuado crecimiento económico y la distribución equitativa de ese crecimiento; y de la correcta implementación de las políticas ambientales globales en el territorio nacional. Hacen parte de este ámbito las instituciones públicas del orden nacional, encargadas de la gestión pública, con esto se entiende que no solo serán las instituciones creadas con fines ambientales o encargadas de la gestión de los fragmentos de biomas, sino también todas aquellas instituciones (principalmente con fines productivos) que se ven implicadas directamente en la transformación de los ecosistemas.

Por último, el *ámbito internacional*, está conformado por los regímenes internacionales y por las interacciones de los actores, dinámicas y la estructura del sistema internacional de

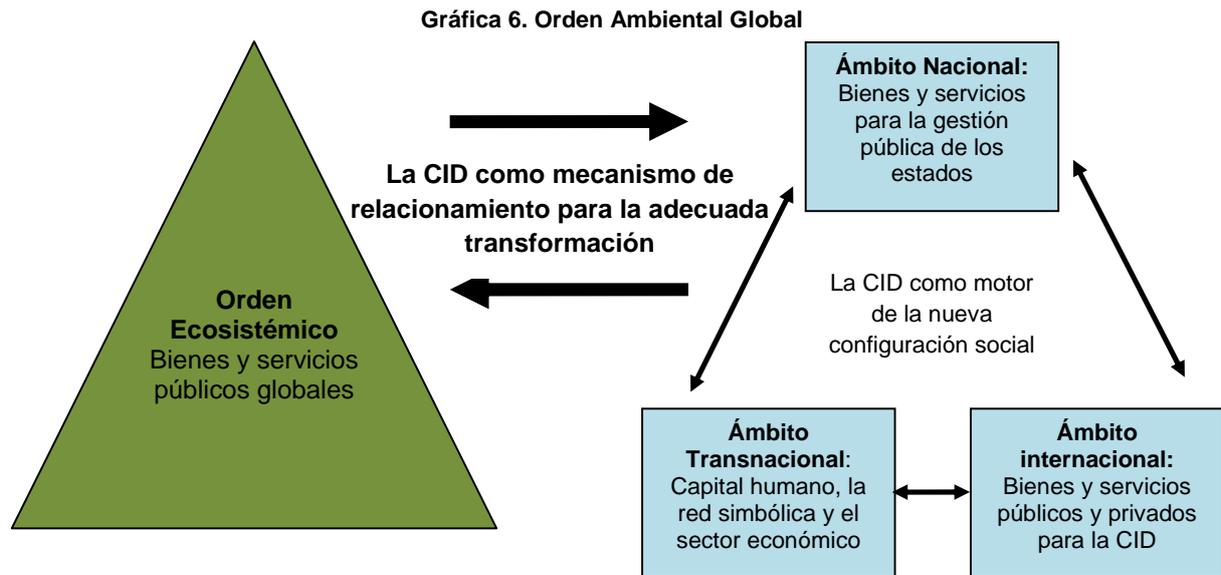
cooperación. Son parte constituyente de este ámbito todos los principios, normas, reglas y procedimientos decisionales construidos en el marco de las relaciones internacionales que implican obligación, aún cuando estas no sean puestas en vigencia por un sistema legal jerárquico. El ámbito internacional está representado por las instituciones de Cooperación Internacional creadas para el desarrollo de los Estados, soportadas en los regímenes internacionales, donde aún los Estados siguen siendo el principal actor para la toma de decisiones, pero su comportamiento está influenciado por un contexto mundial (e.g. los Organismos Multilaterales y los procesos de integración regionales como la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones).

Para complementar la lectura de la dinámica ecosistema-cultura del orden global, la representación del orden ecosistémico se explica en términos ecológicos globales. Sin embargo, culturalmente no se explica en términos globales, sino en términos locales, ya que el orden ecosistémico está mediado por las representaciones y formas locales de apropiación de la naturaleza de cada cultura. El sistema global deberá repensar la dimensión ecosistémica involucrando todos sus componentes, más allá de las zonas de vida y de las interacciones conocidas, entendiendo que la misión fundamental de esta dimensión es el soporte de la vida y no del sistema cultural, y que sin embargo, cada cultura tiene distintas formas de apropiación de la naturaleza, pero en cualquier caso, se deberá garantizar la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas.

La *dinámica ambiental*, será entendida como la interacción e interrelación de los ámbitos de la gestión ambiental global (nacional, transnacional e internacional) con los ecosistemas, y se definirá como las relaciones entre el ecosistema y la cultura, con el fin de cohabitar equitativa, solidaria y responsablemente. Estas interrelaciones e interacciones, permiten considerar al orden ambiental global como el escenario de relaciones internacionales, contextualizado en la dinámica ecosistema-cultura. Finalmente, el orden ambiental global se define como una estructura de gestión de los conflictos ambientales, cuya escala y magnitud, supera el ámbito nacional e incluye los ámbitos internacionales y transnacionales. La Gráfica 6 esquematiza esta interpretación.

A manera de resumen el ámbito transnacional representa el capital humano, la red simbólica y el sector económico; el ámbito nacional es representado por los recursos para la gestión pública; y el ámbito internacional es representado por los recursos técnicos, humanos y

financieros de carácter público o privado asignados e invertidos por los actores del sistema con fines de cooperación para el desarrollo. Estos tres ámbitos constituyen el orden global, que interactúa con el orden ecosistémico, constituyendo una estructura de gestión denominada Orden Ambiental Global, donde la CID sirve como mecanismo de relacionamiento para la adecuada transformación ecosistémica.



Fuente: Elaboración propia

Esta estructura organizacional permite definir que no son los Estados, los únicos ni los principales responsables de la gestión ambiental, sino que todos los actores del orden global cumplen un papel determinante para garantizar una gestión adecuada. A continuación se presenta un resumen de las interpretaciones y la forma como se han articulado las aproximaciones teóricas de cada uno de los autores (Tabla 1).

Tabla 1. Resumen de las interpretaciones Ecosistema y Cultura

Orden	Autor		
	Ángel (1996b)	Cox (1996)	Autora (2010)
Cultural	Paradigma Tecnológico	Fuerzas Sociales	Ámbito transnacional
	Población	Formas De Estado (Sociedad - Estado)	
	Mundo Simbólico		Ámbito Nacional
	Relaciones Sociales	Orden Mundial	Ámbito Internacional
Ecosistémico	Ecosistemas	No definido	Ecosistemas

Fuente: Elaboración propia

2.3 La Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Gestión Ambiental Global

La CID como mecanismo de relacionamiento e instrumento de gestión ambiental, aún debe afrontar muchas debilidades y potencializar sus fortalezas. A continuación se esbozan las principales debilidades y las posibles líneas de acción que la CID puede seguir en su avance hacia una adecuada gestión de los ecosistemas.

Una idea generalizada entre algunos analistas de las relaciones internacionales se relaciona con la no existencia de un régimen ambiental internacional, lo que significaría que no existen principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que determinen el comportamiento de los Estados en materia ambiental, y que en función de su soberanía cada estado tiene la libertad de definir sus políticas ambientales como considere conveniente para sus intereses políticos y económicos. Este panorama evidencia el riesgo que implica la descoordinación de políticas estatales, asociado a los efectos catastróficos del deterioro ambiental, que conlleva la visión individualizada y de corto plazo.

Como es bien sabido, no existe una autoridad política centralizada, entendida como gobierno mundial que subordine los actores del sistema internacional (en especial a los Estados). Sin embargo, esta ausencia no significa que reine la anarquía en el sistema internacional, como lo confirma el relevante papel que juegan las regulaciones y algunos

organismos multilaterales en la conducta de los actores del sistema. Así bien, los regímenes internacionales no deben ser vistos como elementos de un orden mundial que supera los estados, sino como un sistema de colaboración que los complementa.

La Cooperación Internacional actúa como una plataforma y un mecanismo de concertación y coordinación de políticas, que ha permitido establecer regímenes internacionales e incluso un grado de especialización funcional de distintos actores en temas tan relevantes como economía, derechos humanos, salud, ambiente, entre otros.

Los organismos internacionales han tenido históricamente una gran influencia en el comportamiento de los actores del desarrollo, al punto de definir los comportamientos y el lugar de los actores en el ámbito internacional. Gran parte de las políticas de descentralización estatal se explican por la influencia de organismos como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI); la mayoría de las transacciones comerciales en el mercado internacional están reguladas por la Organización Mundial del Comercio (OMC); la violación de los derechos humanos puede ser denunciada en las cortes regionales (Interamericana, Europea y Africana) con capacidad de juzgar estados, o ante la Corte Penal Internacional cuando se trata de juzgar y condenar personas.

Por su parte, el régimen ambiental está soportado en los acuerdos globales y las actuaciones institucionales de Estados, organismos multilaterales, sociedad civil y empresas “socialmente responsables”, mediante los principios, normas, reglas y procedimientos expuestos anteriormente, que determinan el comportamiento de los actores en una amplia gama de aspectos que atañen directamente la problemática ambiental.

A partir de la construcción de este régimen ambiental se puede afirmar que la CID ha contribuido en la gestión ambiental global, en cuanto es un instrumento de política que aporta desde diversos ámbitos, a la conservación de los ecosistemas y al mejoramiento de la calidad de vida humana. Sin embargo, operativamente la CID encuentra algunos obstáculos que ponen en tela de juicio sus aportes a la gestión ambiental.

Operativamente los aportes de la CID en la gestión ambiental se dan en forma diferenciada en la regulación, el fomento y el control. En cuanto regulación, los acuerdos internacionales han sido el principal escenario de negociación de intereses y han permitido la inclusión de criterios ambientales en las políticas públicas nacionales, la creación de instituciones para la regulación

ambiental en el ámbito nacional y la inclusión de una perspectiva participativa en el diseño de políticas que ha ayudado a la democratización de las decisiones. Según Rodríguez-B y Espinoza (2002) en un estudio realizado para América Latina y el Caribe, la gestión ambiental en la región ha avanzado notablemente, después de la Convención de Río de Janeiro.

“La gestión ambiental ha avanzado notablemente en la América Latina y el Caribe en la última década, particularmente después de haberse celebrado la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Existe una mayor conciencia pública sobre los problemas ambientales y se cuenta con una mejor comprensión de las complejas relaciones existentes entre medio ambiente y desarrollo, hecho que se refleja en la ampliación de la agenda ambiental que paulatinamente ha ido permeando hacia los diversos sectores de la actividad económica, social y política de los países. Casi todas las naciones disponen de una amplia legislación sobre el medio ambiente, han establecido derechos y obligaciones ciudadanas, y han definido las funciones del Estado y de los organismos públicos responsables en materia ambiental. Asimismo, se han realizado progresos en la formulación y aplicación de las políticas ambientales, tanto a nivel nacional, como subnacional y local, y en el desarrollo de diversos planes e instrumentos para la protección ambiental” (Rodríguez-B y Espinoza, 2002, p. 1).

En la implementación de políticas, la CID ha contribuido al establecimiento de procedimientos, mecanismos y estrategias, así como a la asignación de recursos financieros, técnicos y humanos para la protección ambiental, algunos de ellos fueron mencionados anteriormente.

Muchos proyectos que tienen como objetivo la protección ambiental son propiciados y financiados por cooperación descentralizada y cooperación Sur-Sur. Otro importante aporte de las instituciones de cooperación, es la exigencia de la inclusión de criterios ambientales (como un gran tema transversal) en los proyectos que aspiren a ser financiados por programas de ayuda internacional. En materia económica, cada vez más, las consideraciones ambientales hacen parte de la agenda de las negociaciones entre países, las negociaciones de los montos arancelarios están mediadas por las implicaciones ambientales de la producción.

Finalmente, en materia de control se evidencia una fuerte debilidad en las actuaciones de la CID. Por una parte, no existen mecanismos suficientes para garantizar que los esfuerzos políticos y financieros dirigidos a la protección ambiental estén siendo empleados eficaz y

eficientemente, y por otra parte, no existe una estrategia conjunta que involucre la utilización de metodologías para la recolección y sistematización de información que establezca los avances de las políticas globales a diferentes escalas.

Uno de los principales cuestionamientos al régimen ambiental internacional es la ausencia de una institución internacional que permita controlar las políticas que los estados implementan para prevenir, controlar y mitigar los impactos al ecosistema y la salud humana. Las primeras bases para la creación de esta entidad están soportadas en el PNUMA como programa de las Naciones Unidas encargado del ambiente, sin embargo, las limitaciones del PNUMA en materia de regulación son muy amplias, y en general su papel no ha sido lo suficiente dinámico en las negociaciones y el establecimiento del régimen ambiental, teniendo más visibilidad otras instituciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO y el PNUD.

La existencia de un organismo de este tipo podría ayudar a eliminar los riesgos de la *hegemonía ambiental*, referida a la posición de algunos estados en las negociaciones internacionales sobre el establecimiento de metas de protección ambiental y a las inequidades resultantes de una mala negociación. En este sentido, se ha avanzado hacia una propuesta de creación de un Tribunal Internacional Ambiental, que así, como las cortes internacionales de derechos humanos, tenga competencia para juzgar y condenar personas o estados, en este caso por crímenes ambientales (Londoño, 2001).

En este punto, es válido preguntarse si el actual régimen ambiental es eficiente o suficiente, y si está construyendo las bases para garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo. La CID debe fortalecer estas debilidades del actual régimen ambiental, enfocándose en cumplir eficaz y eficientemente su doble papel en la Gestión Ambiental Global, como sistema de coordinación de políticas en el marco del sistema global, y como mecanismo de relacionamiento entre el sistema global y los ecosistemas como bienes públicos globales.

Para la coordinación de políticas ambientales globales la CID debe apuntarle a un objetivo principal, la reducción de las brechas técnicas, tecnológicas y de información entre naciones y dentro de las naciones, procurando que todas tengan igual o similar nivel tecnológico. Es necesario anotar, que esta paridad tecnológica debe estar dirigida a encontrar respuestas a las problemáticas ambientales generadas por la dependencia humana al consumo de energético

exosomáticos, trabajando desde niveles técnicos hasta jurídicos para determinar cuáles son los lineamientos y parámetros a seguir, en un marco de colaboración global.

La CID como sistema de relacionamiento entre los ecosistemas y la cultura y en su calidad de instrumento de gestión de los bienes públicos globales, debe establecer cuáles son los mecanismos adecuados para la tutela del ecosistema y la obtención del desarrollo. Para la implementación y control de estos mecanismos se debe abogar no sólo al derecho sino también al deber que cada Nación tiene de garantizar la articulación de la gestión ambiental nacional a la gestión ambiental global. A su vez, estos mecanismos deberán establecer las formas de relacionamiento y articulación de los ámbitos nacional, internacional y transnacional del orden global.

Estas propuestas de instrumentos de gestión deberán presentar alternativas a los actuales instrumentos donde prevalecen los criterios económicos por encima de los ecológicos y sociales. En la medida que los procesos económicos reinen por encima de las decisiones ambientales, los esfuerzos de la CID serán insuficientes y desarticulados, pues es en la dimensión económica donde se desarrollan gran parte de los procesos que por ser insostenibles se les atribuyen la crisis ambiental que hoy vivimos.

Por último, en su papel de soporte epistemológico y político, la CID debe replantear el concepto mismo de *desarrollo* (con los apelativos que pueda tener), pero primero debe *repensar la naturaleza*¹⁹, así como las formas de apropiación que hemos utilizado y sobre todo las que estamos desarrollando para utilizar en el futuro. La CID tiene una ardua tarea por hacer en este sentido.

¹⁹ Existen algunas propuestas de *repensar la naturaleza*, hechas desde la filosofía ambiental y el pensamiento ambiental complejo. Se recomienda ver las propuestas de Enrique Leff (2000, 2001a, 2001b, 2001c, 2002) entre otros autores.

3. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN COLOMBIA

Como aporte fundamental de este trabajo de investigación se realiza una evaluación de la eficacia de la CID en Colombia con el fin de identificar las fortalezas y debilidades de la misma y proponer estrategias de mejoramiento.

3.1 Descripción Metodológica

Desarrollar una evaluación de la eficacia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible (CIDS) en Colombia, se justifica por las siguientes razones:

- i. La comunidad internacional ha concluido que la CID no es eficiente, que donantes y Gobiernos de los Países Socios han establecido compromisos internacionales de hacer más eficientes estos recursos, incluyendo al Estado Colombiano. (Declaración de París, 2005).
- ii. No se conocen estudios a nivel nacional o internacional que evalúen la eficacia de la CIDS en Colombia.
- iii. En Colombia no se realizan procesos conjuntos (entre Gobierno y Donantes) de evaluación, lo que disminuye la eficacia, duplica esfuerzos y desperdicia recursos. Avanzar en la construcción de este tipo de herramientas donde se requiere información de todos los actores, puede contribuir a la consolidación de procesos conjuntos de evaluación.
- iv. El creciente deterioro del ambiente en Colombia exige que los esfuerzos nacionales e internacionales que se realicen para mejorar la Gestión Ambiental sean eficaces, participativos y orientados a los resultados.
- v. Contribuye a identificar los aspectos críticos en que se debe mejorar, para aumentar la eficacia de la CIDS y avanzar hacia el diseño e implementación de procesos y herramientas participativas de evaluación.
- vi. Brinda información pertinente y objetiva a los tomadores de decisiones, a los organismos encargados del control y seguimiento, a la sociedad civil y al sector privado para que participen en el proceso.

La metodología propuesta ha sido utilizada a nivel internacional por autores como Ahmad y Wood (2002); Annandale (2001); El-Fadl y El-Fadel (2004); Weston (2009); Wood (1993, 2003a, 2003b); y Wood y Coppel (1999); y en Colombia por Toro (2009) y Toro, Requena y Zamorano (2009). Los resultados obtenidos en las investigaciones donde ha sido utilizada la metodología han permitido generar propuestas de mejoramiento de sistemas de gestión ambiental. Esta metodología ha sido escogida por la flexibilidad que ofrece al permitir la adaptación y modificación de los criterios a las condiciones específicas de Colombia y del objeto de estudio. Estas modificaciones permitieron plantear una propuesta metodológica para el caso colombiano a partir de la valoración del cumplimiento de los criterios de evaluación, categorizados de acuerdo las etapas del proceso de financiación de la Gestión Ambiental.

Para la evaluación del proceso de financiación de la Gestión Ambiental con recursos de CIDS se tomó como base los aspectos que la comunidad internacional definió como críticos y necesarios para mejorar la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la Declaración de París (2005). Estos son: Apropiación, Alineación, Armonización, Resultados y Responsabilidad Mutua. Los cinco criterios fueron clasificados en tres etapas del proceso de financiación de la Gestión Ambiental con recursos de CID, realizando una adaptación de la metodología propuesta por Wood en "*Criterios para la Evaluación de Sistemas de EIA²⁰*" (Wood, 2003a), haciendo un análisis por separado de la planeación, la operatividad y el control y seguimiento. La Gráfica 7 esquematiza la metodología.

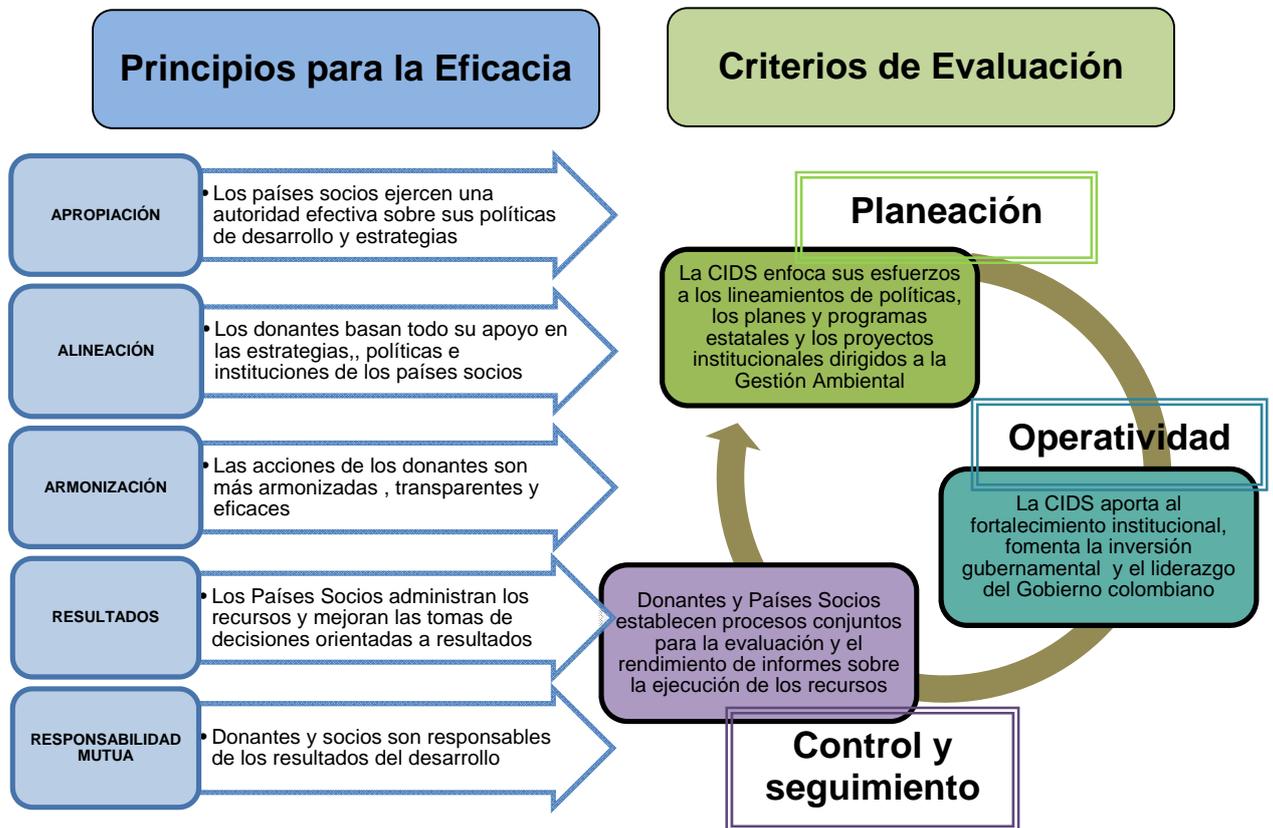
1. **Planeación del proceso de financiación de la Gestión Ambiental con recursos de CID.** Según los compromisos establecidos por la comunidad internacional, la eficacia de la CID está relacionada con la capacidad del establecimiento de procesos de alineación y armonización, que van dirigidos a que Países Socios y Donantes se pongan de acuerdo en sus intereses y prioridades para la implementación de procesos de financiación de programas y proyectos que apunten a las Políticas Públicas definidas por el País socio. Para el caso colombiano, en materia de Gestión Ambiental, estas políticas públicas se materializan en: los lineamientos de políticas, los planes y programas estatales y los proyectos institucionales, gestionados por el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en cabeza

²⁰ EIA Evaluación de Impacto Ambiental

del MAVDT y a nivel local por las Corporaciones Autónomas Regionales y Autoridades Ambientales Urbanas.

2. **Operatividad del proceso de financiación de la Gestión Ambiental con recursos de CID.** La operatividad de la financiación de la Gestión Ambiental con recursos de CID, está asociada a un marco de legalidad y legitimidad, desde el nivel internacional al nacional. Adicionalmente, esta operatividad está relacionada con los procesos administrativos que facilitan la gestión de los recursos y la implementación de los proyectos o programas.

Gráfica 7. Principios y criterios para la evaluación de la eficacia de la CIDS



Fuente: Elaboración propia

3. **Control y seguimiento del proceso de financiación de la Gestión Ambiental con recursos de CID.** Los mecanismos de control son esenciales para monitorear el proceso; son los que pueden garantizar que los resultados obtenidos correspondan con los esperados y que sean coherentes con las necesidades y los valores de la población; dan transparencia y legitimidad; permiten mantener a la sociedad informada; y garantizan la retroalimentación continua del proceso, proporcionando información y aprendizajes. Para garantizar una eficacia de la CID, donantes y Países Socios se comprometieron a establecer procesos conjuntos para la evaluación y el rendimiento de informes sobre la ejecución de los recursos a la sociedad civil y las instituciones nacionales, estos informes deberán demostrar que la gestión de los recursos va orientada a los resultados²¹.

3.2 Propuesta metodológica de evaluación

A partir del criterio de la autora se realizó la valoración de la siguiente forma:

- Se asignó una valoración positiva cuando se identificaron suficientes argumentos para el cumplimiento del criterio.
- Se asignó una valoración negativa cuando se identificaron suficientes argumentos para el incumplimiento del criterio.
- Se asignó una valoración de cumplimiento parcial cuando los argumentos no son contundentes para aceptar el cumplimiento del criterio.

En la Tabla 2 se presentan los criterios con su correspondiente valoración, de acuerdo a cada etapa del proceso así: la planeación fue evaluada con cinco (5) criterios, la operatividad con seis (6) criterios, y el control y seguimiento con siete (7) criterios. De los 18 criterios considerados sólo tres (3) obtuvieron una valoración positiva, seis (6) una valoración parcial y nueve (9) una valoración negativa.

²¹ “La gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo implica un cambio en el cual se pasa de un enfoque centrado en los aportes y resultados inmediatos (“¿Cuánto dinero obtendré? ¿Cuánto puedo gastar?”) hacia un enfoque de desempeño y logro de resultados concretos, con repercusiones a largo plazo (“¿Qué puedo lograr con ese dinero?”), tanto en el caso de los países asociados como en el de los donantes” (Programa de Acción de Accra, 2008).

Tabla 2. Criterios de Evaluación del proceso de financiación de la Gestión Ambiental con recursos de Cooperación Internacional para el Desarrollo

CRITERIOS	VALORACIÓN		
	SI	PAR-CIAL	NO
1. PLANEACIÓN			
1.1. Los donantes han basado su apoyo en los programas nacionales dirigidos a la Gestión Ambiental.		X	
1.2. Dentro de las políticas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) se incluye la Cooperación Internacional para el Desarrollo-CIDS como una forma de financiación de la Gestión Ambiental Nacional.	X		
1.3. El Gobierno ha establecido criterios para definir la búsqueda de donantes que financien proyectos dirigidos a la Gestión Ambiental.			X
1.4. El Gobierno ha fomentado la participación para establecer las prioridades relacionadas con la Gestión Ambiental y la búsqueda de fuentes para la financiación.		X	
1.5. La CIDS ha fortalecido una actitud de los actores no gubernamentales hacia la participación en los programas de Gestión Ambiental.	X		
2. OPERATIVIDAD			
2.1. La CIDS ha aportado a la implementación de estrategias propias diseñadas por el Gobierno Colombiano para la Gestión Ambiental.			X
2.2. Las estrategias de Gestión Ambiental apoyadas por la CIDS se han traducido en programas operativos orientados a los resultados.		X	
2.3. El Gobierno Colombiano ha dirigido la coordinación de la CIDS, en diálogo con los donantes.		X	
2.4. Los donantes utilizan la capacidad institucional y humana del Estado colombiano para el desarrollo de sus proyectos dirigidos a la Gestión Ambiental.			X
2.5. La CIDS ha ayudado al fortalecimiento institucional para la Gestión Ambiental.		X	
2.6. La CIDS ha fomentado la inversión gubernamental para la Gestión Ambiental.			X
3. CONTROL Y SEGUIMIENTO			
3.1. El Gobierno Colombiano y los donantes realizan seguimiento y control de manera conjunta a los programas de gestión ambiental, para verificar el cumplimiento de los principios de transparencia y responsabilidad.			X
3.2. El Gobierno y los donantes han proporcionado informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto de los recursos de CIDS.		X	

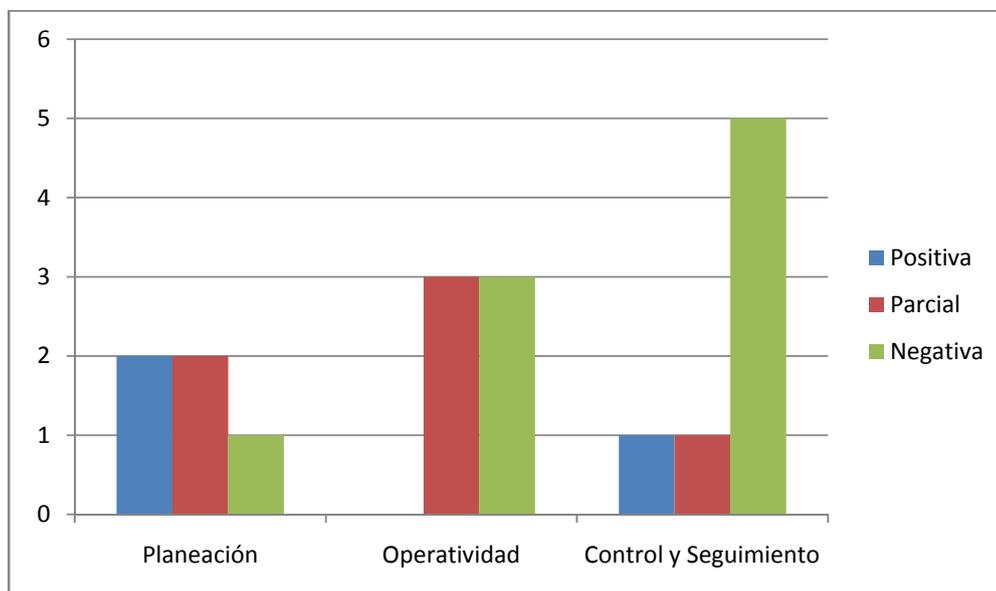
CRITERIOS	VALORACIÓN		
	SI	PAR-CIAL	NO
3.3. Los donantes han cumplido los compromisos económicos de cofinanciación de manera oportuna.	X		
3.4. Existen procesos de evaluación que realicen las instituciones nacionales responsables del control y seguimiento, que involucren a los donantes.			X
3.5. Dentro de los procesos de auditoría fiscal se han incluido los recursos de CIDS.			X
3.6. La CIDS dirigida a la financiación de la Gestión Ambiental en Colombia puede ser medida por resultados.			X
3.7. Los donantes proporcionan información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de recursos dirigidos a la Gestión Ambiental, a las entidades de control del Estado Colombiano.			X

Fuente: Elaboración propia

Un análisis de cada etapa del proceso permite concluir (Ver Gráfica 8):

- En la **planeación** las valoraciones positivas y parciales se asignaron a dos (2) criterios y sólo un criterio tuvo una valoración negativa, lo que corresponde a una evaluación negativa de los criterios del 20%.
- En la **operatividad** no se calificaron criterios positivamente, el 50% de los seis criterios evaluados tuvieron valoración negativa y el 50% restante valoración parcial.
- En el **control y seguimiento**, sólo uno de los criterios fue calificado como positivo y otro parcial, los otros cinco (5) criterios que corresponden al 71%, tuvieron una valoración negativa.

Gráfica 8. Número de criterios según valoración asignada por etapa del proceso



Fuente: Elaboración propia

Estos resultados permiten establecer que el proceso de financiación de la Gestión Ambiental en Colombia, con recursos de Cooperación Internacional para el Desarrollo durante el período de 1993 a 2008 ha sido ineficaz. Adicionalmente, la etapa del proceso más crítica es el control y seguimiento, que fue calificada con el mayor porcentaje de criterios con valoración negativa. A continuación se justifica la valoración asignada a cada uno de los criterios.

1. PLANEACIÓN

La planeación se constituye en la base del proceso de gestión de recursos de CIDS, incluye un componente político y de relaciones internacionales que debe ser liderado por el país socio, de tal forma que prevalezcan los intereses de los ciudadanos y de las instituciones que los representan. La alineación de estrategias y políticas y la armonización de intereses entre Gobierno y Donantes, son los principales aspectos que permiten garantizar la eficacia en la planeación, aumentando así las probabilidades de que en la etapa operativa se obtengan los resultados esperados.

1.1. Los donantes han basado su apoyo en los programas nacionales dirigidos a la Gestión Ambiental.

Los proyectos de cooperación internacional reembolsable más representativos desde el año 1994, son los que corresponden a los créditos otorgados por el BID para la ejecución del Programa Ambiental conocidos como *SINA I*²² y *SINA II*²³, firmados en el año 1994 para un período de cinco años²⁴ y en el año 2004 por cuatro años respectivamente, que apoyaron la consolidación del SINA desde su creación.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial²⁵ reconoce el aporte de los créditos al cumplimiento de las metas establecidas²⁶, destacando *“el papel crucial que representaron los créditos no solo para apoyar el proceso de consolidación de la institucionalidad ambiental, (...) sino también para recuperar ecosistemas estratégicos (...) y más importante aún para ofrecer a un buen número de poblaciones del país soluciones a los graves problemas de escasez hídrica”* (MAVDT, 2003). La ejecución de este programa presentó inconvenientes²⁷ que han sido atribuidos en parte *“a que el Ministerio fue una entidad nueva que recibió la responsabilidad de ejecución de estos programas (los créditos se negociaron antes del nacimiento del SINA)”* (MAVDT, 2006, p.18).

Por su parte la UAESPNN, entidad que tiene los mayores porcentajes de canalización de recursos de cooperación con respecto a su presupuesto, manifiesta que existe una

²² Para el SINA I se firmaron los contratos 774/OC-CO y 910/SF-CO por valor ejecutado de US\$101,89 millones, de los cuales US\$60.36 millones corresponden a crédito y US\$41 millones de aporte local (MAVDT, 2003).

²³ Para el SINA II se firmó el contrato BID 1556/OC-CO por valor ejecutado de \$87,668 millones de los cuales \$34,980 millones son crédito y la contrapartida local fue de \$52,688 millones, proveniente en más de un 78% de las entidades subejecutoras y el resto del Gobierno Central asignado al Ministerio. (DNP, 2008a).

²⁴ Por algunos problemas en el diseño y ejecución este proyecto se extendió por tres (3) años más, hasta el año 2003.

²⁵ Cuando se haga referencia al MAVDT se podrá estar hablando del Ministerio de Ambiente o al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial según corresponda, debido al cambio del nombre del Ministerio en el año 2003.

²⁶ El objetivo principal de los Programas Ambientales fue el de mejorar el manejo y uso sostenible de la biodiversidad y ecosistemas naturales del país, a través del fortalecimiento de la base institucional y técnica en forma coordinada y descentralizada (MAVDT, 2006).

²⁷ *“El análisis del Banco y del MAVDT identificaron como principales problemas en la ejecución del SINA I los siguientes: i) trámites extensos, en general, y cumplimiento de las condiciones previas a primer desembolso, en particular; ii) Planes de Ejecución Anual o POA del SINA I no coordinados oportunamente con las entidades del SINA; iii) ausencia de planes de acción concertados a nivel institucional por parte del Ministerio, en los primeros años de ejecución; iv) inicialmente inadecuada articulación técnica en la ejecución del programa debido a la falta de un marco institucional; v) problemas en la disponibilidad de recursos, motivado por las dificultades fiscales del país, de una parte, y por los errores de leyenda en la Ley de Presupuesto que afectó la ejecución de una vigencia particular; y vi) aislamiento físico y operacional de la UC durante los dos primeros años de ejecución del programa”* (DNP, 2008a, p.14, referenciando el documento de préstamo del SINA II)

desarticulación entre la orientación de estos recursos y la gestión institucional (UAESPNN, 2007)

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-²⁸ afirma, que cerca del 91% de los recursos canalizados por el país desde octubre del año 2004, están orientados a apoyar la Estrategia de Cooperación Internacional diseñada por el Gobierno para el período comprendido desde el año 2003 al 2006 (Acción Social, 2007a). A pesar de este dato tan alentador, es importante destacar que para el bloque temático denominado *Bosques*²⁹, fueron asignados US\$14 millones, es decir, sólo el 2,94% del total de los recursos de CI³⁰ (Acción Social, 2006), evidenciando la poca prioridad que tiene esta temática en materia de gestión de recursos.

En cuanto a los donantes a partir de la información de Acción Social (2007a), este estudio pudo determinar que cerca del 30% de los donantes que aportaron recursos durante este período, tienen menos del 80% de sus recursos en alineación³¹ con la estrategia. Para la temática de *Bosques*, se identificó que el 50% de los donantes tenían una alienación a la estrategia menor del 70%³². Esta información evidencia que la mitad de los donantes que han dirigido sus recursos a la temática de *Bosques* de la Estrategia desde el año 2004, no han mostrado una tendencia a alinear sus recursos con los programas propuestos por el Gobierno Nacional.

Incluso si se considera que los donantes hacen un esfuerzo de alineación de los recursos a los programas nacionales de Gestión Ambiental, al tener una destinación específica, los

²⁸ La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional es la entidad creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. De esta manera, se integran la Red de Solidaridad Social –RSS- y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional –ACCI- (Acción Social [Página Web]. Extraído el 25 de marzo de 2010 desde <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=820>)

²⁹ Es importante destacar que aunque se toma como base de análisis la Estrategia de Cooperación desarrollada por el Gobierno, esta se limita las posibilidades de financiación al bloque temático de Bosque cuyo eje central es el apoyo y la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), enfocado a: impulsar la consolidación de Colombia como un país con vocación forestal y a promover este sector como uno de los pilares del nuevo desarrollo rural.

³⁰ Acción Social registra 735 proyectos por valor de US\$560 M, de los cuales no están alienados con la estrategia 185 proyectos por valor de US\$50.65 M.

³¹ Los donantes son: España, Comisión de la Unión Europea, Canadá, CAF, Alemania, ACNUR, PMA, Países Bajos, ONUDI, OIM, Japón, Italia, Estados Unidos, UNODC, UNFPA, Suiza, Suecia, Reino Unido, y PNUD (Acción Social, 2007)

³² Los donantes que aportaron a la temática bosques son: Reino Unido, Países Bajos, España, BID, UNCTAD, y FAO, siendo estos tres últimos los que en el análisis se encontraban por debajo del 70% de alineación a la Estrategia.

recursos de cooperación reembolsable y no reembolsable, hacen que la modificación³³ de los objetivos trazados inicialmente, sea difícil e incluyan largos procesos de renegociación, lo que genera cierta rigidez a los presupuestos de las instituciones que cuentan con importantes recursos de esta fuente. Estos argumentos expuestos justificaron una valoración parcial a este criterio.

1.2. Dentro de las políticas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) se incluye la Cooperación Internacional para el Desarrollo como una forma de financiación de la Gestión Ambiental Nacional.

La Ley 99 de 1993 que reglamenta la creación del SINA, asigna entre otras, la siguiente función al MAVDT: *“participar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de la política internacional en materia ambiental y definir con éste los instrumentos y procedimientos de cooperación en la protección de los ecosistemas de las zonas fronterizas; promover las relaciones con otros países en asuntos ambientales y la cooperación multilateral para la protección de los recursos naturales y representar al gobierno nacional en la ejecución de Tratados y Convenios Internacionales sobre medio ambiente y recursos naturales renovables”* (Ley 99 de 1993, Artículo 5).

Adicionalmente, la Ley establece que *“todos los programas y proyectos que el Departamento Nacional de Planeación adelante en materia de recursos naturales renovables y del medio ambiente, incluyendo los referentes al área forestal, y los que adelante en estas áreas con recursos del crédito externo, o de Cooperación Internacional, serán transferidos al Ministerio del Medio Ambiente y a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con las competencias definidas en esta ley y a partir de la vigencia de la misma”* (Ley 99 de 1993, Artículo 5, Parágrafo 5). Finalmente, el Artículo 10 establece que dentro de su estructura administrativa el Ministerio tendrá una oficina de Cooperación Internacional.

La Ley 99 de igual forma, cuando define las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales para el Desarrollo Sostenible incluye claramente dentro de sus funciones propiciar con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías

³³ En el caso de los créditos se puede realizar una renegociación de las metas y objetivos, pero esto no es un proceso sencillo y en algunos casos con unos costos muy altos, pero es posible como fue el caso de SINA I.

apropiadas, para la utilización y conservación de los recursos naturales dentro sus jurisdicciones (Artículos 34 al 41 de la Ley 99).

Por otra parte, el MAVDT ha soportado su gestión pública a partir de créditos con la Banca Multilateral³⁴, estos recursos llegan a ser significativos en algunos períodos, en el caso del crédito SINA I los recursos “*que se esperaban fueran una fuente complementaria de financiamiento, se convirtió en la principal fuente de recursos del Ministerio y de algunas entidades del SINA, situación que explica que los créditos llegaran a representar hasta más del 80% del presupuesto de inversión durante los últimos siete (7) años*” (MAVDT, 2003, p.7). Para el caso del SINA II los recursos “*representan el 9,5%³⁵ de los recursos que durante los últimos 5 años³⁶ se le han apropiado al Ministerio*” (DNP, 2008a, p.62). Los recursos de este crédito fueron ejecutados por el MAVDT, las CAR, las AAU, en convenio con entidades territoriales y los sectores privado y no gubernamental.

Teniendo como soporte la legislación colombiana y considerando que siendo el MAVDT el órgano rector del SINA y de la Política Nacional Ambiental, en este criterio se hizo una valoración positiva.

1.3. El Gobierno ha establecido criterios para definir la búsqueda de donantes que financien proyectos dirigidos a la Gestión Ambiental.

Los dos últimos períodos de Gobierno han contado con una Estrategia Nacional de Cooperación, producto de los procesos internacionales³⁷ que han establecido que es necesario que cada país cuente con su propia agenda de Cooperación, para que esta no sea impuesta por los donantes a su conveniencia. Sin embargo, estas estrategias no presentan los criterios según los cuales se establece que un donante tenga una ventaja comparativa con respecto a

³⁴ Otros créditos que no son detallados en este punto son los suscritos por el MAVDT con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-BIRF, conocidos como Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN) firmado en 1994; Fortalecimiento Institucional para la Gestión Urbana (FIGAU), firmado en 1996; y el Programa de Inversiones para el Desarrollo Sostenible (IDS), firmado en 2006, por valores de crédito de US\$39 M, US\$ 20 M y US\$7 M, respectivamente.

³⁵ Teniendo en cuenta solamente los recursos del Ministerio orientados al sector Ambiente, es decir, excluyendo los recursos de los Viceministerios de Agua y Saneamiento Básico y, Vivienda y Desarrollo Territorial. Este porcentaje se obtuvo a partir del valor total del proyecto excluyendo las contrapartidas de las entidades subejecutoras y asociadas, debido a que estos no son asignados al Ministerio, esto son US\$46,89 millones.

³⁶ Corresponde a los años 2004 a 2008, fecha del informe.

³⁷ Estos procesos se enmarcan en la Declaración de París, la Mesa de Negociaciones de Londres, entre otras.

otro, privilegiando el criterio de complementariedad³⁸ entre el país y los donantes. Por otra parte, al igual que el MAVDT, las demás instituciones del SINA muestran a los donantes que han financiado o están financiando proyectos para la gestión pública simplemente enlistándolos, no existen informes que muestren las ventajas comparativas de trabajar con esos donantes y no con otros, ni muestran un proceso de selección de donantes³⁹.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) presentó un documento guía para la financiación internacional en Colombia dirigido al SINA, titulado “Manual Financiero de las Instituciones del Sistema Nacional Ambiental” (2003), este documento se limita a presentar una descripción general de cada uno de los posibles donantes y excluye criterios que guíen a cada institución en la escogencia de los donantes que más se ajusten a sus intereses institucionales e informen cuáles son los donantes cuyas políticas tienen mayor coherencia con los objetivos de la Política Nacional Ambiental.

En el año 2007, Acción Social publica el “Manual de Acceso a la Cooperación Internacional”⁴⁰, cuyo objetivo principal es orientar sobre las posibilidades para acceder a los recursos de CID “*de acuerdo con los criterios y procedimientos de las fuentes cooperantes*” (Acción Social, 2007c, p.7), es decir, tiene un fuerte enfoque a la consecución de recursos por el cumplimiento de criterios establecidos por los donantes, y no necesariamente por los criterios de selección que establece el país. Adicionalmente, en este manual los criterios que se establecen son los de viabilidad para los proyectos, con el fin de garantizar mayores posibilidades en la consecución de cooperación, evidenciando que la prioridad para la institución es que los proyectos aumenten sus posibilidades de ser aprobados, sin darle prioridad a los criterios que deberían cumplir los donantes para poder financiar proyectos en el país.

Finalmente, el DNP en el año 2008 presentó el “*Manual para Acceso a Cooperación Internacional Técnica o Financiera no reembolsable con la Banca Multilateral para Entidades Públicas*” (DNP, 2008b), que presenta el procedimiento interno que tienen que surtir las

³⁸ Según lo establece la Declaración de París, esta complementariedad está asociada a la división del trabajo y la distribución de la carga entre Países socios y donantes, para reducir los costos de transacción y evitar la fragmentación de la ayuda.

³⁹ En el caso de UAESPNN determinó que una de las causas de la escasez de recursos económicos para garantizar el cumplimiento de su misión institucional, son los deficientes criterios y gestión para la concertación y negociación de instrumentos de cooperación (UAESPNN, 2007).

⁴⁰ Que presentan como una actualización de los manuales publicados por la ACCI en el año 2004.

instituciones públicas para acceder a los préstamos o donaciones del Banco Mundial, el BID y la Corporación Andina de Fomento. El documento indica que estas tres instituciones son de importancia estratégica para la financiación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, pero no establece los criterios que lo soportan, ni establece las ventajas comparativas de estas instituciones con respecto a otras, o entre sí. Este análisis de las directrices nacionales y los procedimientos de las instituciones a escala regional permitió argumentar la asignación de una valoración negativa a este criterio.

1.4. El Gobierno ha fomentado la participación para establecer las prioridades relacionadas con la Gestión Ambiental y la búsqueda de fuentes para la financiación.

El proceso de participación, sirve como mecanismo de validación y control, que ayuda a reducir las complicaciones generadas durante la ejecución de los proyectos⁴¹. En Colombia, las prioridades relacionadas con la Gestión Ambiental se definen en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de cada gobierno, con la introducción de estrategias y políticas ambientales según lo establece la Ley 152 de 1994. En la misma ley se define que el Consejo Nacional de Planeación debe *“organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan de Desarrollo (...) en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”*, según lo establecido en el Art. 342 de la Constitución Política.

Sin embargo, es necesario que los procesos de participación sean fomentados específicamente en los escenarios relacionados con los procesos de Cooperación Internacional, como las mesas de negociaciones, las Estrategias de Cooperación Internacional⁴², las evaluaciones y monitoreo, entre otros escenarios, que permitan priorizar la financiación de los programas definidos en el PND.

⁴¹ Como por ejemplo el no uso de los créditos; la CGR *“pudo establecer que en los contratos de préstamo no se cumplió con el periodo de ejecución prolongándose la vida de los programas, hecho que ha evidenciado la falta de diligencia de las diferentes administraciones de las entidades en la ejecución de los programas que se han formulado como un instrumento de planificación institucional”* (CGR, 2004, p. 45). En el caso contrario, al requerir más recursos de lo pactado, se requieren largos procesos de renegociación, que se evitarían si existieran mejores mecanismos de participación. Otros problemas están asociados a la reasignación de recursos, el posible incumplimiento de los compromisos financieros para la contrapartida, entre otros.

⁴² *“Mediante una convocatoria abierta y permanente, durante 2004 se llevaron a cabo 45 reuniones de trabajo con diversos sectores y puntos geográficos en Colombia, a efectos de establecer las líneas de cooperación en cada uno de los bloques temáticos contenidos en la Estrategia”* (PNUD, S.F.).

En el caso concreto de créditos con la Banca Multilateral, se excluyen procesos participativos⁴³ previo a los acuerdos que comprometen el uso de los recursos públicos para el pago de intereses y capital por largo períodos de tiempo. Al ser asignados directamente a través de convenios institucionales y con fines específicos⁴⁴, y al requerir recursos de la Nación para el cumplimiento de los compromisos financieros, esta situación permite concluir que los créditos son recursos del Presupuesto General de la Nación no democratizados.

Estas razones, sustentan el bajo nivel de participación que tienen la sociedad civil y el sector privado en el proceso de priorización relacionada con la Gestión Ambiental y búsqueda de fuentes, razón suficiente para evaluar este criterio con un cumplimiento parcial.

1.5. La Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible –CIDS- ha fortalecido una actitud de los actores no gubernamentales hacia la participación en los programas de Gestión Ambiental.

En el caso del sector productivo la participación y compromiso de las empresas es cada vez mayor, la incorporación de las empresas en los procesos de acreditación de la calidad, certificación de ISO 14000, el establecimiento de políticas de Responsabilidad Social Empresarial, con un importante componente de gestión ambiental, la vinculación de sectores productivos a los Programas de Producción Más Limpia⁴⁵ fomentados desde el orden nacional y ejecutados en las escalas regionales y con contrapartida del sector privado, demuestra que la CIDS ha fomentado una actitud del sector productivo hacia la participación en los programas que apoyan la Gestión Ambiental.

En el caso de las ONG´s, han ocupado espacios tradicionales como ejecutores, gestores de recursos o beneficiarios, pero no muestran una tendencia a la participación activa en niveles decisorios de los programas de Gestión Ambiental financiados con recursos de cooperación.

⁴³ El Congreso de la República aprueba los cupos para los créditos externos (Ley 388 de 1958) pero los fines son definidos entre el prestamista y la institución beneficiaria del crédito, generalmente en el marco de un programa general establecido previamente.

⁴⁴ “Funcionarios del BID y del país conjuntamente determinan las coincidencias entre las prioridades del país con las estrategias de desarrollo del Banco para la región. El resultado de ese proceso viene a ser una estrategia de país que contiene el programa previsto por el Banco para el país en los próximos dos a cuatro años. Las estrategias de país se vale de los análisis que han realizado el Banco y otras entidades sobre una amplia gama de sectores, tales como agua y saneamiento, salud, educación, energía, modernización gubernamental, transporte y medio ambiente, entre otros.” (BID, 2010) http://www.iadb.org/projects/p_c_preparation.cfm?lang=es

⁴⁵ El 8,2% de los recursos del crédito aprobado para la financiación del Programa SINA II corresponden al componente de PML; este cálculo se hace a partir de los valores aprobados (y no ejecutados) y sin incluir la contrapartida de las entidades subejecutoras.

Aunque la legislación colombiana establece importantes mecanismos para la participación⁴⁶ de la sociedad civil, no sólo en el ejercicio democrático de elegir a los gobernantes, sino también en los procesos decisorios no electorales, estos espacios no son promovidos lo suficiente para que la ciudadanía haga uso de ellos de forma extensiva.

Por la evidente tendencia de los donantes de CID a darle mayor prioridad a los proyectos y programas que tengan como eje principal la participación de los actores no gubernamentales en los procesos decisorios y de priorización de los intereses, este factor ha tomado mayor importancia en los últimos años. Por lo anterior puede concluirse que la CIDS efectivamente ha ayudado a fortalecer la actitud de los actores no gubernamentales hacia la participación en los programas de Gestión Ambiental, aclarando que se requiere fortalecer los procesos educativos y metodológicos para el uso de los espacios que establece la ley con el fin de potencializar esa actitud que la CIDS ha ayudado a fomentar.

2. OPERATIVIDAD

De la eficacia en la operatividad depende en gran medida el éxito de un proyecto o programa. La implementación de estrategias propias, el uso de la capacidad institucional y el fomento de la inversión estatal, son algunos de los aspectos claves que pueden garantizar la eficacia en la etapa operativa del proceso de financiación de la CIDS.

2.1. La CIDS ha aportado a la implementación de estrategias propias diseñadas por el Gobierno Colombiano para la Gestión Ambiental.

Los donantes han aportado recursos técnicos y financieros para ayudar a los países socios en el cumplimiento de los compromisos establecidos en los acuerdos internacionales⁴⁷. Como

⁴⁶ Definido en la Constitución Política, el Título X de la Ley 99 de 1993 establece los modos y procedimientos de participación ciudadana, que le da el derecho a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno intervenir en las actuaciones administrativas que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Algunos espacios de participación son: *“el Consejo Nacional Ambiental prevé la participación de representantes de la industria, las ONG y las comunidades indígenas y negras. A su vez, en los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales tienen asiento dos representantes de las ONG, dos del sector privado, y dos de las minorías étnica”* (Rodríguez-B y Espinoza, 2002, p. 138).

⁴⁷ *“Esta nueva modalidad de influir en la formulación de las políticas nacionales ambientales por parte de las agencias internacionales, a partir de acuerdos multilaterales, tomó impulso desde la Conferencia de Estocolmo y se expresó típicamente en la actividad desplegada por el PNUMA en los años setenta. Recibe un impulso cualitativo y cuantitativo adicional a partir de la Conferencia de Río, de la cual se desprenden nuevos mandatos para las agencias de Naciones Unidas, compromisos para la banca multilateral y compromisos para los países donantes. La nueva situación se ha reflejado, entre otros, en la creación del GEF, el incremento de las operaciones de crédito para medio ambiente por parte de la CAF, el BID y el Banco Mundial, la intervención de estas dos últimas entidades en la*

es el caso de la presentación de *“inventarios de gases de efecto invernadero y elaborar las estrategias nacionales que los países deben presentar a las Conferencias de las Partes de las Convenciones de Cambio Climático y Biodiversidad, y del Protocolo de Montreal (...) el establecimiento de las oficinas nacionales [en América Latina] de cambio climático. La relativa homogeneidad que se observa en la estructura y pautas metodológicas de la mayor parte de los informes y estrategias nacionales sobre biodiversidad de los países de la región sería un indicativo de la gran influencia que los equipos técnicos del GEF están teniendo en la formulación de las políticas nacionales”*. (Rodríguez-B y Espinoza, 2002, p. 98).

Otra importante fuente de recursos de cooperación internacional con la que han negociado los gobiernos de Colombia son los acuerdos de “Canje de deuda por naturaleza” suscritos con el Gobierno de Estados Unidos. El primero se firmó en el año 1994 y el segundo en el año 2003 por valor de US\$8,2 millones (MAVDT, 2006). Esta iniciativa que ha representado importantes recursos para la gestión ambiental nacional no puede ser catalogada como una estrategia propia, además de las críticas que se le atribuyen al mecanismo (Devlin, 1992; Binder, 2001), en el primer acuerdo existieron graves problemas para su aplicación (Gómez, 2005).

Es importante destacar que a través de algunos proyectos son implementadas iniciativas propias, como es el caso del proyecto “Parques con la gente”, con comunidades indígenas y poblaciones afrocolombianas. Aunque con el diseño de Estrategias de Cooperación Internacional el gobierno está haciendo esfuerzos por tener una agenda, éstas no se soportan en estrategias propias, por lo que a este criterio se le ha asignado una valoración negativa, pues como se ha sustentado, aunque la CIDS ha apoyado los lineamientos que el gobierno define para la Gestión Ambiental, estos no se han caracterizado por proponer estrategias propias, sino por adaptar sus propuestas a los requerimientos y tendencias que tienen o recomiendan los donantes.

2.2. Las estrategias de Gestión Ambiental apoyadas por la CIDS se han traducido en programas operativos orientados a los resultados.

La evaluación por resultados en el país aún es incipiente, de los proyectos financiados con recursos de CIDS no existen evaluaciones orientadas a los resultados que permitan evaluar la

elaboración de planes nacionales de acción ambiental de varios países de la región, y la asignación de una mayor prioridad al tema ambiental dentro del portafolio de cooperación técnica de los países desarrollados” (Rodríguez-B y Espinoza, 2002, p. 98).

operatividad de los proyectos, en general, las evaluaciones se limitan a informes presentados a los donantes que dan cuenta del cumplimiento de las metas y los informes a las entidades nacionales que lo requieran, así como informes de gestión institucional.

La mayor parte de los acuerdos de créditos suscritos con la banca multilateral⁴⁸ y el primer acuerdo de “Canje de deuda por Naturaleza”, presentaron retrasos en la ejecución y recortes y reasignaciones de los recursos, que han sido justificados por la debilidad institucional del momento, problemas de índole fiscal, y procesos de renegociación con los donantes (MAVDT, 2003, 2006; Gómez, 2005, CGR, 2004).

Los recursos de Cooperación Internacional invertidos en el período de análisis, al estar destinados a un fin específico y al no haber sido obtenidos a través de la gestión basada en resultados, presentan limitaciones ante la necesidad de realizar cambios en los proyectos planificados que están sujetos a compromisos preestablecidos, por lo que están más expuestos a los problemas en la implementación.

Es importante destacar los *“diversos procesos de fortalecimiento de la UAESPNN, apoyados con los recursos de los Países Bajos, que han logrado planteamientos y desarrollos importantes”* (Galán, 2006, p.18), así como, la labor con el GEF cuyos resultados son altamente positivos y con el gobierno de Holanda con el que *“se establecieron programas novedosos de cooperación sectorial, el cual decidió encaminar toda su cooperación en medio ambiente con el país a través de un programa de fortalecimiento institucional con la Unidad de Parques y el Ministerio del Medio Ambiente, abandonando el estilo de apoyo mediante proyectos individuales”* (Gómez, 2005 p.47). A partir de este análisis se asignó a este criterio una valoración parcial.

2.3. El Gobierno Colombiano ha dirigido la coordinación de la CIDS, en diálogo con los donantes.

La Coordinación del Gobierno se realiza a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional⁴⁹, aunque esta institución recoge la trayectoria de dos

⁴⁸ Se incluyen los programas SINA I con el BID, y los créditos de BIRF en los años 1994 y 1996.

⁴⁹ Esta agencia es concebida como la entidad creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. Esta concepción deja por fuera muchas otras temáticas de interés para la Cooperación Internacional, y a las instituciones

instituciones que se fusionaron, la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional - ACCI y la Red de Solidaridad Social -RSS⁵⁰, desde su creación en el año 2005 no ha podido consolidarse como la institución líder en el proceso de financiación, ni como referente nacional para la asesoría y el apoyo en la consecución de recursos para la Gestión Ambiental por parte de la CIDS. Prueba de esta situación, es que el MAVDT tiene una oficina de Asuntos Internacionales, que aunque está ligada a la estrategia de cooperación presentada por Acción Social, difiere incluso en el concepto mismo de Cooperación Internacional⁵¹ y presenta su propio marco teórico y metodológico de Cooperación Internacional.

Para que esta coordinación sea eficiente y coherente, debe ser estructurada como una Política de Estado y no de Gobierno, como lo define la Ley 318 de 1996⁵². La Acción Social al estar adscrita a la Presidencia de la República y en función de las necesidades del gobierno, concentra sus esfuerzos en la política social del presidente de turno y actualmente no informa de los procesos de financiamiento de la Gestión Ambiental, y menos de los recursos de Cooperación Internacional que son canalizados con este fin.

Desde el año de 2008, Acción Social viene organizando los encuentros multidonantes que buscan cambiar la metodología de reuniones bilaterales de cooperación con cada donante. *“Este cambio obedece al interés de llevar a los cooperantes a las regiones, tratar con ellos algunos temas comunes y posibilitar la visita a algún proyecto demostrativo para verificar los aportes de la cooperación internacional. De otra parte, el cambio supone que los diálogos bilaterales de agenda común se desarrollarán a lo largo del año por parte de la Dirección de Cooperación en fechas convenidas con sus interlocutores”* (Acción Social, 2010). De igual forma, se está impulsando la creación de del Sistema Nacional de Cooperación Internacional que aún se encuentra en fase de discusión y que estaba implícito en la Ley 318 de 1996.

que ejecutan programas canalizan recursos de CI, pero que no dependen de la Presidencia o no están dirigidas a las temáticas mencionadas.

⁵⁰ Acción Social asume los programas de y la Red de Solidaridad Social (RSS)-Atención a Víctimas de la Violencia, Apoyo Integral a la Población Desplazada y Red de Seguridad Alimentaria, entre otros. Como tal, es igualmente la encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD. www.accionsocial.gov.co

⁵¹ Destacando que el Ministerio presenta un concepto más amplio y abarcador que el de Acción Social, ver www.accionsocial.gov.co y www.minambiente.gov.co

⁵² A diferencia de lo definido para Acción Social, la Ley 318 define que la ACCI *“tendrá como objeto esencial la coordinación, administración y promoción de la totalidad de cooperación internacional, técnica y financiera, no reembolsable, que reciba y otorgue el país bajo la modalidad de ayuda oficial para el desarrollo destinada a entidades públicas, así como de los recursos que se obtengan como resultado de operaciones de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental”* (Artículo 6)

Este criterio ha sido evaluado como parcial, debido a que se reconocen los esfuerzos del país por avanzar hacia la consolidación de los procesos de Cooperación Internacional y en mejorar su eficacia y eficiencia, pero se considera que las modificaciones de los últimos años como resultado de los ajustes para la reducción de gastos, no favorecen el liderazgo del país para coordinar los procesos de financiación de la Gestión Ambiental con recursos de CIDS.

2.4. Los donantes utilizan la capacidad institucional y humana del Estado colombiano para el desarrollo de sus proyectos dirigidos a la Gestión Ambiental.

El propósito de este criterio es evaluar la disposición de los donantes a utilizar la capacidad institucional y humana del estado para el desarrollo de proyectos, e incluir en este análisis la capacidad institucional para manejar directamente los recursos.

Gran parte del proceso se ha llevado a cabo con la intermediación de instituciones no gubernamentales nacionales⁵³ e internacionales, asumiendo altos costos de intermediación. En general, el proceso de financiación con recursos de cooperación internacional en su fase operativa ha estado marcado por algunas debilidades institucionales: *“(1) Deficiencia de nuestro país para implementar de manera eficiente los recursos donados; (2) restricciones presupuestales que generan demoras innecesarias por la falta de flexibilidad en la aprobación y el manejo del presupuesto nacional; (3) búsqueda de operadores externos por parte de las entidades públicas, en especial de los internacionales para ejecutar nuestros propios recursos; así como los que se obtienen de la comunidad internacional lo cual genera costos de intermediación y va en detrimento de fortalecer o crear una capacidad institucional en nuestro país”* (Ruíz, 2008).

Gran parte de los proyectos han requerido la contratación de personal externo⁵⁴ a las instituciones. En relación con los proyectos de Cooperación dirigidos al SINA, el MAVDT asegura que *“la administración de los recursos ha presentado dificultades por la falta de*

⁵³ En el caso de SINA I, se realizaron modificaciones al proyecto inicial para pasar de 16 grandes consultorías a 263 pequeñas (MAVDT, 2003), esto evidentemente implica un mayor desgaste institucional y mayores costos administrativos y financieros que en su mayoría son asumidos por la institución contratante.

⁵⁴ *“Los cambios administrativos en el MAVDT no se han visto reflejados en ahorros y, por el contrario, se observa un aumento de la contratación de personal por fuera de la nómina oficial de la entidad, entendida como los contratistas que, bajo la figura de los proyectos de cooperación internacional, están prestando asesorías y consultorías al Ministerio; lo más preocupante es que esta situación se está replicando en la mayoría de entidades del sector”* (CGR, 2005, p. 21).

experiencia en el tema, obligando a que esta tarea sea desarrollada por terceros con el fin de no generar traumatismo al interior de las instituciones” (MAVDT, 2006, p. 25)

Los traumatismos expuestos anteriormente de los proyectos más destacados en materia de CIDS, en gran parte han sido justificados en la naciente institucionalidad del SINA, en especial del Ministerio. Sin embargo, a 17 años de su creación actualmente existe una preocupación sobre la evidente tendencia al retroceso en los avances obtenidos en la consolidación⁵⁵ del SINA.

Finalmente, a este criterio le ha sido asignada una valoración negativa, basada en la evidente debilidad institucional que ha marcado la no utilización de la capacidad institucional y humana del Estado para la ejecución de los proyectos de CIDS.

2.5. La CIDS ha ayudado al fortalecimiento institucional para la Gestión Ambiental.

Paradójicamente ante los argumentos expuestos anteriormente, este criterio puede ser catalogado como uno de los mayores esfuerzos de la Cooperación Internacional en materia de Gestión Ambiental en Colombia. A pesar de las debilidades institucionales en materia de administración de los recursos de cooperación internacional, el fortalecimiento institucional ha sido una prioridad para los proyectos más importantes gestionados desde varios gobiernos. Los Programas SINA I y SINA II, incluían en uno de sus tres componentes o subprogramas el fortalecimiento institucional del SINA, para este componente entre los dos programas fueron asignados cerca de US\$16 M⁵⁶ (entre crédito y aporte local). De igual forma, el BIRF a través del programa de Fortalecimiento Institucional para la Gestión Urbana (FIGAU), se invirtieron US\$18,6 M⁵⁷, que de acuerdo a la CGR (2004) no cumplieron sus objetivos⁵⁸. De acuerdo con la Contraloría General de la República el 48% de los recursos provenientes de deuda pública enfocados en la Gestión Ambiental entre los años 1993 a 2003 fueron destinados al fortalecimiento institucional (CGR, 2004).

⁵⁵ Donde la Cooperación Internacional ha enfocado gran parte de sus esfuerzos en ese fortalecimiento institucional, como se explica en el siguiente criterio.

⁵⁶ Valor aproximado calculado a partir de información del MAVDT (2003, 2006).

⁵⁷ De los cuales US\$5,7 M se redireccionaron para atender las consecuencias del terremoto del eje cafetero.

⁵⁸ “Con un 65% de ejecución, la no utilización de todo el crédito y la reasignación de una parte de los recursos, la disminución del presupuesto para el Ministerio en 1999 y la incapacidad de entregar contrapartida, el 77% de la inversión se destinó a contratos de consultoría que, al no ser implementados, no generaron valor agregado al programa y, por tanto, no se constituyeron en instrumentos para el cumplimiento de los objetivos del programa” (CGR, 2004, p. 65).

Gran parte del proceso de formulación de estrategias para la sostenibilidad institucional de la UAESPNN ha sido soportada con recursos de Cooperación Internacional, de tal forma que a través del programa de Fortalecimiento Institucional de Holanda, han sido implementadas las propuestas diseñadas en el documento las *Bases para una Estrategia Financiera*. Por lo que a partir del año 2002, “la UAESPNN contó con significativos recursos de cooperación internacional que le permitieron fortalecerse institucionalmente, formular nuevas alternativas de financiamiento y consolidar las existentes” (MAVDT, 2006, p.12).

Las Corporaciones de Desarrollo Sostenible “por encontrarse en zonas poco pobladas y con pocas posibilidades de generación de rentas propias, gran parte de sus recursos provienen de la Cooperación Internacional” (MAVDT, 2006, p.14). Por su parte los Institutos de Investigación⁵⁹ “han contado con la posibilidad de efectuar convenios de cooperación para la financiación de sus investigaciones⁶⁰, [siendo éstos] un apoyo significativo para su gestión” (MAVDT, 2006, p.15).

Desde el año 2003 se ha evidenciado un debilitamiento de la institucionalidad en el SINA, producto de la fusión de la cartera de Ambiente con los temas de Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico, que se corrobora la poca prioridad que tiene la Gestión Ambiental en el ámbito de las políticas nacionales y la precaria asignación de recursos desde esa fecha (Rudas, 2008; Mance, 2007, CGR, 2004).

Esta situación de deterioro de la institucionalidad ambiental, el incumplimiento de los objetivos en algunos proyectos con importante asignación presupuestal y la poca participación que la temática de *Bosques* tuvo con respecto a los otros bloques temáticos de la Estrategia de Cooperación Internacional 2003-2006; y reconociendo los esfuerzos que la CIDS ha tenido desde la creación del SINA, permitió atribuirle una valoración parcial a este criterio.

⁵⁹ Dentro de esta generalización no es incluido el IDEAM, dado que al ser un establecimiento público de carácter nacional que debe operar las redes hidrometeorológicas y debe generar información de manera constante, lo que le da menores posibilidades de acceder a la CID (MAVDT, 2006).

⁶⁰ “Entre estos se puede destacar el proyecto del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, financiado por el Global Environmental Fund (GEF), el Banco Mundial y la Embajada de los Países Bajos, desde agosto de 2001 en cinco zonas: páramos y selvas húmedas del nororiente, alto Putumayo, corredor Dagua-Calima-Paragüas, altiplano cundiboyacense y Parque Nacional Los Nevados y zona cafetera. Se espera que entre el 2001 y el año 2007, sean ejecutados \$82 mil millones de pesos en el marco de este proyecto¹⁶. También el instituto se encuentra ejecutando el proyecto «Biodiversidad y Desarrollo en Ecorregiones Estratégicas de Colombia – Orinoquia», al cual la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo (GTZ), brinda inicialmente apoyo técnico y financiero por un periodo de cinco años (2002 – 2006)” (MAVDT, 2006, p.15).

2.6. La CIDS ha fomentado la inversión gubernamental para la Gestión Ambiental.

La inversión gubernamental ha sido significativamente diferente entre instituciones del SINA, por este motivo es necesario un análisis que integre elementos cuantitativos. Debido al incremento de las rentas propias de las CAR⁶¹, se observa durante el período comprendido entre los años 1995 a 2008, una tendencia de crecimiento del gasto público ambiental (como se mostró en el ítem 1.2.2) a una tasa promedio de 5,7% desde la creación del SINA (Canal y Rudas, 2009). Sin embargo, los recursos provenientes del PGN, desde el año 1999 han evidenciado una tendencia a decrecer, que se consolida a partir del año 2003 (Canal y Rudas, 2009; MAVDT, 2006; Galán, 2006; Gómez, 2005; CGR, 2004; Galán y Canal, 2002; DNP, 2002; UAESPNN, 2001, 2007). Esta tendencia muestra coherencia con el esquema de descentralización establecido para el SINA y refleja los resultados de algunas decisiones de reajuste⁶² que han disminuido las asignaciones presupuestales del orden nacional para la Gestión Ambiental en un 48% entre 1995 y el 2004, igualmente en este periodo se observa un aumento de los gastos en funcionamiento⁶³, por lo que las reducciones del PGN han afectado directamente la inversión ambiental (MAVDT, 2006).

Los recursos invertidos por el IDEAM para los años 2004 a 2008 disminuyeron a niveles obtenidos trece años antes, situación preocupante considerando que el IDEAM, además de administrar la red hidrológica nacional del país, es responsable de la administración del Sistema de Información Ambiental. En la Gráfica 9 se muestra el comportamiento de la inversión ambiental en investigación científica y tecnológica por parte de las instituciones creadas y dedicadas a esta función, diferenciando los recursos del IDEAM del resto de institutos del SINA (IIAP, IvH, INVEMAR, Sinchi), y los recursos de Cooperación Internacional⁶⁴.

⁶¹ *“Las Corporaciones de Desarrollo Sostenible solo ejecutaron el 4% de los gastos totales [del SINA]. Por encontrarse en zonas poco pobladas y con pocas posibilidades de generación de rentas propias, gran parte de sus recursos provienen de la Cooperación Técnica Internacional”* (MAVDT, 2006).

⁶² En el caso de los créditos estos reajustes han significado *“la falta de recursos de contrapartida por parte del MAVDT. Estas decisiones políticas, además de frenar el desarrollo de los proyectos formulados, han incrementado los costos financieros de los mismos a través del pago innecesario de comisiones de administración sobre recursos que no serán utilizados y mayor pago de intereses, al igual que por efectos del proceso de devaluación del peso”* (CGR, 2004, 65).

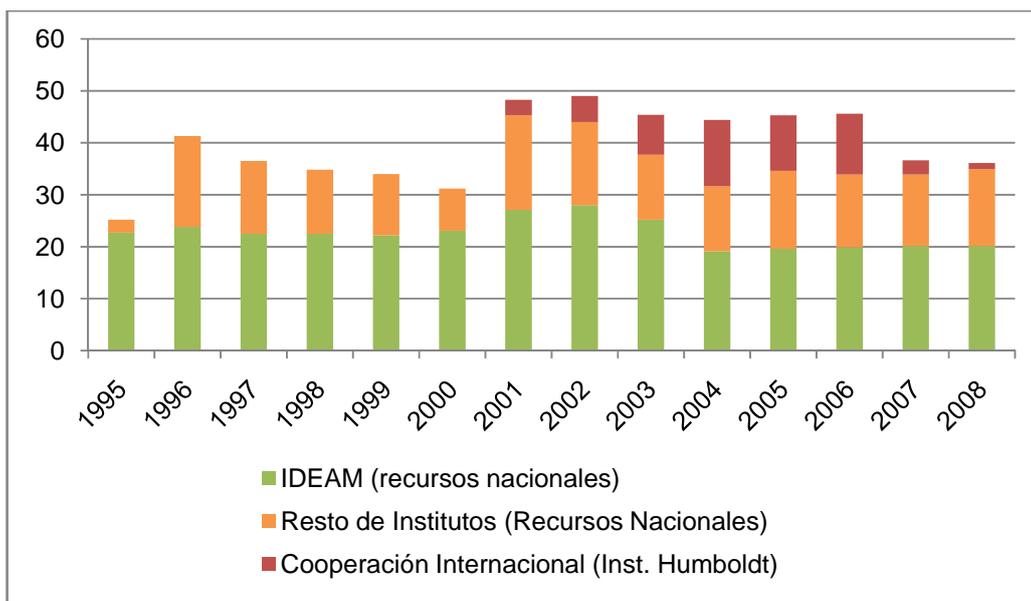
⁶³ *“Entre 1995 y 2002 los recursos destinados a funcionamiento representaron el 44% del PGN, mientras que para los años 2003 y 2004 la proporción aumentó al 81% (...) durante la totalidad del periodo los recursos de funcionamiento tuvieron un aumento real del 69%”* (MAVDT, 2006, p.16).

⁶⁴ Específicamente la asignada al Instituto Humboldt, principalmente por parte el Gobierno de Holanda (Canal y Rudas, 2009), es decir, que por los vacíos en la información mencionados anteriormente no se incluyen otros recursos de Cooperación ejecutados por los demás Institutos.

La situación de los Institutos IIAP, IvH, INVEMAR y Sinchi es similar a la del IDEAM, en especial si se considera que desde el año 2003 al 2006 los niveles de gasto del conjunto de estas instituciones eran muy similares, e incluso llegaron a ser inferiores, a los recursos invertidos sólo por el Instituto Humboldt provenientes de Cooperación Internacional.

La tendencia para financiar la investigación ambiental por parte de Cooperación Internacional es inestable, reconociendo que si bien ha hecho un aporte significativo de recursos, estos no han ayudado a mantener los niveles de inversión por parte del Estado, sino a sustituirlos⁶⁵. Esta situación se evidencia en la Gráfica 9 donde puede observarse cómo entre mayores son los aportes de Cooperación, menor es la inversión Estatal, aumentando sólo cuando los recursos de Cooperación empiezan a disminuir.

Gráfica 9. Composición de Ingresos del Institutos de investigación IDEAM y restos de institutos (Humboldt, INVEMAR, Sinchi, IIAP) 1995-2009 (en miles de millones COP constantes de 2000)



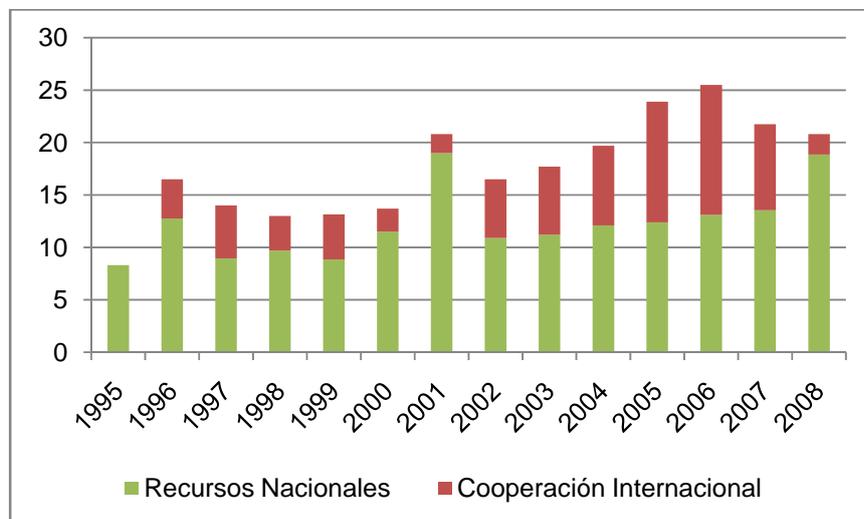
Fuente: Canal y Rudas, 2009

⁶⁵ Aunque no se puede establecer una relación causal, si es posible afirmar del análisis que en si el gobierno central hubiese realizado la inversión realizada y los institutos no hubiesen contado con los recursos de cooperación internacional desde el año 2004 hasta el 2008 la inversión conjunta de los Institutos de los Investigación científica en Colombia (Humboldt, Invemar, Sinchi, IIAP) no habría ascendido a niveles de presupuestales superiores a los del año 1996, en los inicios del SINA

La UAESPNN presenta una situación aún más preocupante que la de los institutos, la Gráfica 10 muestra cuáles han sido las fuentes de financiación en el período 1995 - 2008. Como se evidencia, es representativa la participación de los recursos de Cooperación Internacional con respecto al total de recursos invertidos por la institución, pudiendo afirmarse que su funcionamiento ha estado supeditado a los recursos de Cooperación Internacional (Canal y Rudas, 2009; UAESPNN, 2007). Es importante resaltar que en esta Unidad se enfocó la línea temática *Bosques* de la Estrategia de Cooperación 2003 – 2006, donde “el 88 % de los recursos de cooperación corresponden al Reino de los Países Bajos” (Acción Social, 2007a, p. 7), es decir, a un solo donante, agravando aún más la situación de dependencia de la institución.

La Gráfica 10 muestra igualmente que los años con menores aportes de Cooperación Internacional coinciden con los años con mayor inversión estatal, sin que esto sea un parámetro para todos los años. Sin embargo, a diferencia de los Institutos, la inversión estatal en la UAESPNN tiene un crecimiento importante, hasta triplicarse durante el período de análisis⁶⁶.

Gráfica 10. Ingresos de Sistema de Parques Nacionales 1995-2009 (en miles de millones COP constantes de 2000)



Fuente: Canal y Rudas, 2009

⁶⁶ Con la información disponible no es posible afirmar que esta mayor inversión esté relacionada con mayores valores de contrapartidas Estatales a los proyectos de cooperación, lo que sí se puede afirmar es el marcado interés del Gobierno Nacional en los programas de erradicación de cultivos ilícitos en las áreas protegidas, pues estos hacen parte de sus compromisos de gobierno, en especial para sustentar el Plan Colombia, el acuerdo de cooperación con Estados Unidos para la Lucha contra el narcotráfico. Esto se evidencia en la Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia para el período de 2007 a 2010, que establece como área prioritaria la “lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente” (Acción Social, 2007b).

La CGR (2004, 2005, 2006) ha venido planteando “la tesis de la fuerte dependencia de la cooperación internacional no reembolsable que tiene el sector ambiental” (CGR, 2004, p. 20), y los riesgos que esto implica, en especial porque “el éxito de la gestión ambiental que se pueda desarrollar desde el Ministerio como rector del SINA, está fuertemente comprometido desde el punto de vista financiero, dada la casi total dependencia de los recursos de cooperación internacional de los que se ha servido y seguirá sirviendo el sector ambiental en Colombia, lo que afecta el desarrollo y la continuidad de los programas cuando los recursos no se disponen ágilmente” (CGR, 2004, p. 25).

Como argumento final para calificar este criterio, que fue valorado negativamente, se cita el diagnóstico financiero del MAVDT. “Desde el año 95, la inversión específica⁶⁷ empezó a ganar espacio en los aportes de la nación. En la medida en que este hecho se daba, y a su vez los recursos de inversión disminuían, la flexibilidad del presupuesto era cada vez menor, en la medida en que los recursos de crédito son de destinación específica, y su orientación estaba prácticamente establecida. Los recursos ordinarios⁶⁸, por medio de los cuales se deberían financiar las temáticas responsabilidad del Ministerio que no eran cubiertas por el crédito, eran cada vez menores, y por tanto, insuficientes frente a las necesidades” (MAVDT, 2006 p. 17).

3. CONTROL Y SEGUIMIENTO

El control y seguimiento es la etapa del proceso donde se evalúan los resultados obtenidos para la toma de decisiones. El control está constituido por diversos mecanismos que involucran a todos los actores, sin embargo, las instituciones de control juegan el papel más determinante. En el seguimiento, los procesos conjuntos entre países socios y donantes favorecen la optimización de los recursos y la construcción de confianza mutua, dos aspectos importantes en la eficacia de la CIDS. Esta etapa está fundamentada en la generación de información transparente, completa y oportuna.

⁶⁷ “La inversión específica corresponde a los proyectos financiados con recursos externos” (MAVDT, 2006, p.17), es decir, con recursos de Cooperación Internacional.

⁶⁸ Los recursos ordinarios financian “el funcionamiento de las entidades y la inversión en proyectos que responden a las funciones básicas de las entidades que hacen parte de la administración, contrapartidas a los créditos externos y contrapartidas a la cooperación técnica internacional” (MAVDT, 2006, p.17)

3.1. El Gobierno Colombiano y los donantes realizan seguimiento y control de manera conjunta a los programas de gestión ambiental, para verificar el cumplimiento de los principios de transparencia y responsabilidad.

Después de una revisión exhaustiva de fuentes relacionadas no se encontró información sobre procesos de seguimiento y control conjuntos entre Colombia y las instituciones donantes de recursos de CI para la Gestión Ambiental. De forma aislada los donantes siguen realizando el monitoreo y evaluación de los proyectos que financian con sus recursos utilizando sus metodologías.

En Colombia, los informes de Gestión Ambiental para información de la ciudadanía y el control público son realizados por las instituciones de forma independiente, de acuerdo con las exigencias que la legislación establece para estos casos. Existen algunos informes de instituciones como: la Contraloría General de la República⁶⁹, el IDEAM⁷⁰, el PNUMA⁷¹ que no presentan de forma consolidada y periódica los resultados del manejo de los recursos de CIDS. Estos argumentos permitieron dar una valoración negativa a este criterio.

3.2. El Gobierno y los donantes han proporcionado informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto de los recursos de CIDS.

“[En Colombia] Los registros sobre los logros en la Cooperación Internacional son bastante confusos, pues mucha de la cooperación internacional que ha recibido el país no es registrada oficialmente en el presupuesto [de las instituciones públicas] debido a las reglas tan estrictas y las limitaciones de cupo fiscal que esto implica para el sector. Adicionalmente, las ONG captan recursos de la ayuda oficial al desarrollo que no son conocidos por los organismos del gobierno” (Gómez, 2005, p. 46).

El programa SINA I no cuenta con una evaluación de resultados, solo se presentan informes de su ejecución, para el caso del programa SINA II dentro del presupuesto fue incluido un rubro

⁶⁹ El informe periódico del Estado de los Recursos Naturales y el Ambiente, presentado desde el año 1999, que sólo en el informe de 2003 – 2004, presentó un análisis de la financiación de la política ambiental, que incluye algunos aspectos de la ejecución de los proyectos de CIDS, y que muestra cómo algunos proyectos tienen graves problemas en su ejecución y no se cumplen sus objetivos.

⁷⁰ Opera el Sistema de Información Ambiental de Colombia, y presenta informes periódicos sobre diferentes temáticas de interés nacional.

⁷¹ Mediante el informe GEO esta institución ha presentado información sobre el estado de los ecosistemas en Colombia.

para cubrir su evaluación, que muestra que el desempeño del programa es deficiente⁷². Los informes de ejecución presupuestal de las instituciones presentados a las autoridades de control y seguimiento no presentan de forma detallada los recursos y áreas de ejecución e indicadores de resultados

En un esfuerzo por brindar información de los proyectos de cooperación internacional, Acción Social presenta el Mapa de Cooperación, que muestra información de los proyectos ejecutados en el momento de la consulta, pero que no permite al usuario visualizar históricamente la financiación como un proceso, hacer un seguimiento de forma detallada de los proyectos, ni la financiación de la CI como un proceso. Se ha avanzado en la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional-SNCI⁷³, que se encuentra en fase de inicio y que aún no es una herramienta consolidada para el seguimiento de los proyectos desde el nivel local, ni del proceso de financiación con recursos de CID a escala nacional.

La CGR manifiesta que en materia de política internacional ambiental que es necesario *“establecer mecanismos efectivos de control sobre los recursos obtenidos vía cooperación y propender por su buena utilización”* (CGR, 2003, p.138). Las razones expuestas han permitido hacer una valoración parcial de este criterio.

3.3. Los donantes han cumplido los compromisos económicos de cofinanciación de manera oportuna.

No existen reportes de las instituciones públicas dedicadas a la Gestión Ambiental o de las entidades de control que informen del incumplimiento de los compromisos económicos por parte de los donantes. A pesar de los problemas descritos en la ejecución de los proyectos anteriormente, especialmente los relacionados con la poca capacidad institucional y los problemas de índole fiscal, que han implicado el incumplimiento de la disponibilidad presupuestal para contrapartidas locales, los donantes han estado dispuestos a realizar renegociaciones para que se puedan ejecutar los recursos. Por tal razón, este criterio ha sido valorado positivamente.

⁷² La evaluación se incluye dentro del presupuesto como una decisión en el marco del convenio, dado que por falta de recursos el SINA I no contó con una evaluación de los resultados. La evaluación presentada por el DNP del SINA II, en la mayoría de los componentes son calificados con un valor de 2 sobre 4. (DNP, 2008a)

⁷³ *“El Sistema pretende facilitar una interlocución amplia y permanente entre las entidades públicas del orden nacional y local, las fuentes de cooperación y las organizaciones sociales, promoviendo la descentralización y el desarrollo de canales de información de doble vía”* (Acción Social, [en línea] Extraído el 25 de marzo de 2010 desde <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=314&catID=526>)

3.4. Existen procesos de evaluación que realicen las instituciones nacionales responsables del control y seguimiento, que involucren a los donantes.

Un análisis de Naciones Unidas para el año 2002 concluye que *“Colombia no posee herramientas de análisis para el seguimiento riguroso del gasto en política ambiental”⁷⁴. Esto es evidente en los informes de los gobiernos nacionales y de la Contraloría General de la República acerca del estado del ambiente en el país, que se limitan a enunciar el cumplimiento de metas, sin partir de líneas de base bien sustentadas. Lo propio sucede con los informes anuales y trianuales de las corporaciones autónomas y de las unidades ambientales urbanas, que tienden a carecer de análisis sobre la eficacia del gasto, la pertinencia de las metas, el impacto comparativo logrado con las líneas de gasto y los medios para conseguir resultados más eficaces con los recursos disponibles”* (ONU, 2002, p.83).

Aunque desde el 2002 ha habido avances, actualmente no existen en los reportes institucionales los análisis a los que hace referencia Naciones Unidas. En el caso específico de la CI, para la Estrategia de Cooperación Internacional, Acción Social presenta un balance general de resultados de cada línea temática, pero no evalúa el impacto de los recursos invertidos en cada una de ellas.

La Contraloría General de la República –CGR desde el año 2002 en sus informes del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente⁷⁵, hace un esfuerzo por mostrar la financiación de la Gestión Ambiental con recursos externos (créditos y donaciones), pero algunas limitaciones de información le impiden avanzar en un análisis profundo de la eficacia.

En relación con el seguimiento y evaluación de los proyectos financiados con recursos de la cooperación reembolsable, la CGR afirma que *“los indicadores para evaluar la gestión y el impacto de dichos proyectos es débil, y no se evidencia que se hayan resuelto de manera eficiente, segura y rentable socialmente los problemas para los cuales fueron formulados, con lo cual se podría haber producido una pérdida de recursos que puede alcanzar sumas cuantiosas”* (CGR, 2006, p. 56). Debido a que no existe un proceso de evaluación realizado por las

⁷⁴ Incluyendo por su puesto el gasto de la CIDS.

⁷⁵ La Constitución de Colombia en el Artículo 268 faculta a la CGR para la presentación en el Congreso de la República del informe anual del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente donde, además del análisis de temas específicos, se realiza un examen sobre el manejo financiero y la gestión de control de las instituciones del SINA.

instituciones nacionales sobre la financiación de la Gestión Ambiental por parte de la CIDS, este criterio fue evaluado negativamente.

3.5. Dentro de los procesos de auditoría fiscal se han incluido los recursos de CIDS.

La auditoría fiscal de los recursos de CIDS ejecutado por las instituciones públicas en Colombia tiene sustento legal⁷⁶ en la Constitución, Artículo 62, reglamentado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, establece que *“Los recursos provenientes de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable, hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que se originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República”* (Decreto 111 de 1996, Art. 33).

Existen serias deficiencias en la información que sobre el gasto ambiental maneja la CGR, *“si bien se han logrado avances en la capacidad de determinar el gasto ambiental a nivel territorial, aún persisten dificultades que radican en la definición misma del gasto ambiental y en la identificación de las fuentes y la destinación de los recursos”* (CGR, 2008, p.158), por lo que para el año 2008 manifiesta esta entidad de control que *“se encontraron deficiencias e inconsistencias, especialmente en materia de gasto ambiental, a partir de las cuales se decidió la información a incluir en el análisis final. En este sentido, se descartó hacer algún análisis del gasto ambiental por fuentes de financiación dadas las inconsistencias”* (CGR, 2008, p.154). Estas deficiencias de información dificultan los procesos de auditoría fiscal que la CGR debe realizar a las entidades territoriales en materia ambiental y justifican la asignación de una valoración negativa a este criterio.

⁷⁶ *“El sustento legal para la programación, incorporación y ejecución de recursos de cooperación internacional, procedimientos, ley de presupuesto, se encuentra sustentado legalmente en el siguiente marco jurídico: Constitución Política art. 62, 345, 347 y 352; EOP Decreto 111/96 art 15, 18, 31 y 33; y, los Conceptos del Consejo de Estado No. 531 y la consulta 1238 de 1999. Se establecen entonces las siguientes alternativas de incorporación presupuestal: Incorporación en la Programación. Adición en la Ejecución mediante ley o decreto. Distribución a través de Acción Social.”* (DNP, 2008b, p.13)

3.6. La CIDS dirigida a la financiación de la Gestión Ambiental en Colombia puede ser medida por resultados.

De igual forma a lo que sucedió en el criterio anterior, la deficiencia de información es la principal razón para concluir que en Colombia, realizar una evaluación de los resultados obtenidos en materia de Gestión Ambiental a partir de la financiación de la CIDS, reviste una gran dificultad. Sin embargo, existen herramientas jurídicas y la capacidad institucional suficiente para poder hacerlo, es necesario aclarar que evaluar los proyectos y programas ya ejecutados, implicaría altos costos que ninguno de los actores asumiría fácilmente. Por lo que es importante corregir estas deficiencias para avanzar en el proceso, debido a que constituyen un factor fundamental para ejercer un control adecuado de la eficiencia de los resultados de financiación de la Gestión Ambiental por parte de la Cooperación Internacional en Colombia.

3.7. Los donantes proporcionan información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de recursos dirigidos a la Gestión Ambiental, a las entidades de control del Estado Colombiano.

Dentro de la legislación colombiana no está establecido que los donantes deban entregar reportes de los aportes hechos a instituciones públicas colombianas. Al respecto, la Contraloría en cumplimiento de sus funciones en un informe donde pretendía conocer *“los montos y la destinación de los recursos para cooperación [del sector medio ambiente], durante la vigencia 1998-2003 (...) concluye que la mayoría de los recursos, 60%, son destinados para honorarios y fueron manejados en su mayoría por PNUD, la Secretaría del Convenio Andrés Bello - SECAB, y la Organización de Estados Iberoamericanos -OEI.”* (CGR, 2005, p.77). Razón por la cual el informe manifiesta *“la necesidad de darle más herramientas a la CGR para realizar un efectivo control fiscal a los recursos manejados por estos organismos de cooperación internacional”* (p.77). Se concluye entonces que los donantes no proporcionan información sobre los flujos de recursos dirigidos a la Gestión Ambiental a la Contraloría General de la República.

4. PROPUESTA DE MEJORA DEL PROCESO DE FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL CON RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La evaluación realizada permitió realizar una propuesta de mejora para el proceso de financiación de la CIDS en Colombia, que se resumen en el fortalecimiento de tres aspectos claves que se presentan a continuación:

1. Articulación vertical y horizontal del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, para mejorar la coordinación entre los dos sistemas.

Para optimizar el proceso de financiación de la CIDS en Colombia es necesaria una articulación vertical y horizontal del SINA, esto se materializa en el trabajo sobre los siguientes puntos críticos:

- i) La participación de los actores no gubernamentales en los niveles decisorios.
- ii) El cumplimiento a cabalidad de las funciones de los organismos de control y seguimiento.
- iii) La integración de los objetivos ambientales del país a las políticas públicas nacionales.

La articulación vertical hace referencia al fortalecimiento de la labor de los actores dentro del sistema, que se expresan en los dos primeros puntos críticos, y la articulación horizontal enfatiza en el papel de las políticas públicas de diferentes áreas para el alcance de los objetivos ambientales del país.

Es importante el fortalecimiento de los procesos de participación de los actores no gubernamentales, en especial en los niveles decisorios y en el control y seguimiento, para ello a continuación se proponen algunos mecanismos:

- i) Construcción de una herramienta jurídica que podría ejercer un papel importante en el proceso de seguimiento a la financiación, como las veedurías ciudadanas.
- ii) Garantizar la transparencia en la selección de los representantes en los Consejos Directivos de las CAR y el Consejo Nacional Ambiental.
- iii) Divulgación de los mecanismos de participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales y en la priorización de los intereses ambientales en el país.

La labor de seguimiento y control realizada por las instituciones encargadas, en especial del control fiscal como la CGR, debe ser dotada de herramientas jurídicas, administrativas y logísticas suficientes, en este sentido se debe avanzar en el establecimiento de nuevas metodologías para el reporte de los presupuestos y en la mayor exigencia de los procesos actuales establecidos en la Ley de Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

Todas las políticas públicas nacionales deben incorporar plenamente los objetivos ambientales establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo y las políticas estatales ambientales, esto debe evidenciarse principalmente en las estrategias para el crecimiento económico del país que en su implementación generan muchos conflictos con los intereses ambientales, y generalmente estos conflictos se resuelven a favor de los intereses económicos. Esta integración y coherencia debe darse desde el diseño y utilizar los mecanismos de control para que se dé igualmente en la implementación.

De igual forma, se debe consolidar el Sistema Nacional de Cooperación Internacional - SNCI, y en especial retomar y diseñar herramientas para el cumplimiento de algunos aspectos establecidos en la legislación en relación a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, entre los que se encuentran:

- i) A diferencia de lo establecido en la Ley 318, se recomienda que la Agencia de Cooperación Internacional sea una dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores (como estaba establecido en el Decreto 2126 de 1992), para darle una mayor coherencia e integración a los procesos de relaciones internacionales y de cooperación internacional.
- ii) Restablecer las funciones iniciales determinadas por la legislación entre las que se encuentra la “coordinación, administración y promoción de la totalidad de cooperación internacional, técnica y financiera, no reembolsable, que reciba y otorgue el país bajo la modalidad de ayuda oficial para el desarrollo destinada a entidades públicas, así como de los recursos que se obtengan como resultado de operaciones de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental” (Ley 318 de 1996, Art. 6).
- iii) La obligatoriedad de la canalización de las solicitudes a través de la Agencia, donde “todas las entidades del Estado quedan obligadas a canalizar la totalidad de las

solicitudes de cooperación internacional a través de la agencia colombiana de cooperación internacional” (Ley 318 de 1996, Art. 7).

2. *Esfuerzos y Estrategias de Cooperación Internacional enfocados en la necesidad de los procesos de Gestión Ambiental.*

Se debe reducir la brecha existente entre las necesidades reales de Gestión Ambiental y la priorización definida en las Estrategias de Cooperación Internacional, las dos estrategias diseñadas para el país, son reduccionistas y sesgadas por lo que se requiere:

- i) Garantizar la participación activa de todos los grupos de la sociedad civil y el sector productivo, abarcando la inclusión del mayor número de ideas y necesidades posibles.
- ii) Incorporar los resultados y sugerencias de las evaluaciones realizadas por los sectores académico e institucional, que analizan el estado de los ecosistemas y presentan propuestas concretas de mejora para la Gestión ambiental.
- iii) Las propuestas no deben apuntar a políticas de gobiernos sino de Estado, garantizando así mayor continuidad de los procesos y mayor eficacia de las inversiones.

3. *Los procesos de CIDS en Colombia deben darle mayor relevancia a la escala, al tiempo, a la integralidad de las iniciativas y al adecuado uso de los recursos.*

Para garantizar mayor efectividad de la CIDS, no debe ser vista en el marco de proyectos sino de procesos, por lo que se deben hacer acuerdos a mediano y largo plazo con los donantes, armonizados con los planes nacionales y territoriales de desarrollo y las políticas nacionales. Estos procesos deben ser liderados por el Gobierno Colombiano y desarrollados en el marco de la concertación y la priorización de necesidades de cooperación con los actores no gubernamentales.

La financiación por áreas temáticas tiene la desventaja que permite mayor desarticulación y duplicación de esfuerzos, por lo que la centralización de la información sobre la procedencia y destinación de los recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo podría darle mayor integralidad a las iniciativas y un mejor manejo de los recursos. Estos resultados deberán ser verificados con procesos de evaluación y medición conjunta (donantes y Gobierno) de los resultados y no por el cumplimiento de metas o productos, por lo que se hace fundamental el establecimiento de líneas

base de información e incluir dentro del presupuesto los procesos de evaluación, seguimiento y monitoreo según el caso.

Se deben establecer los criterios de selección de donantes a partir de las ventajas comparativas de cada uno, privilegiando los donantes que estén dispuestos a consolidar procesos de cooperación, tengan intereses coherentes con las necesidades del país, utilicen la capacidad del Estado para operar e implementen procesos de evaluación por resultados.

Igualmente debe existir un proceso de coordinación de compromisos y requerimientos donde se garantice, desde ambas partes, que los procesos exigirán, fomentarán y estimularán la mayor inversión estatal en la Gestión Ambiental, garantizando importantes contrapartidas públicas y privadas nacionales y el papel de la CIDS como apoyo al crecimiento relativo y absoluto de esta inversión.

5. CONCLUSIONES

Es necesario entender la dinámica ecosistema-cultura para plantear soluciones adecuadas a la problemática ambiental, que ha generado una gran crisis global. La escala de análisis no debe ser reducida a dimensiones nacionales o territoriales, es necesario ampliar la dimensión a una escala global sin perder de vista las necesidades y valores locales, pero no sólo en términos espaciales, sino también en términos temporales.

La problemática ambiental global es producto de los conflictos entre el orden cultural entendido como un sistema global y el orden ecosistémico, como bien y servicio público global. La cooperación internacional juega un doble papel en la resolución de estos conflictos, como sistema de coordinación de políticas en el marco del sistema global y como mecanismo de relacionamiento entre el sistema global y el ecosistema.

Los acuerdos globales han permitido establecer un régimen internacional ambiental soportado en la cooperación de los actores, dándole a la CID el papel de instrumento de política y gestión ambiental. Los distintos tratados y convenciones internacionales, han permitido incorporar en las políticas públicas nacionales temas de interés internacional, creando una mayor conciencia pública de los problemas ambientales y desarrollando mecanismos e instrumentos que apuntan a la conservación del ecosistema.

Sin embargo la CID aún debe avanzar hacia la construcción epistemológica y política de las futuras formas de apropiación de la naturaleza, partiendo de la imperante necesidad de repensar la naturaleza. La construcción de un Orden Ambiental Global que vincule actores del orden nacional, internacional y transnacional (de carácter político, económico y social), que interactúan en el marco de un orden global, permitiría interpretar adecuadamente las relaciones sociales, las debilidades tecnológicas y la red simbólica que determinan la forma de relacionarnos con el ecosistema.

La propuesta metodológica desarrollada permitió determinar que la Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible en Colombia aún presenta muchas debilidades y que durante el período entre los años 1993 y 2008 se caracterizó por la ineficacia del proceso de financiación de la Gestión Ambiental.

Se pudo establecer que la etapa del proceso más crítica es el control y seguimiento, que obtuvo el mayor porcentaje de criterios con valoración negativa, reflejado en la inexistencia de

procesos conjuntos de evaluación de los resultados, debilidades en la rendición de cuentas, manejo de información y ejercicio del control por parte de las instituciones nacionales; así como la baja participación de la sociedad civil en la toma de decisiones desde la etapa de planeación. Se concluye que en la etapa de control y seguimiento se encuentran las mayores limitantes en el avance hacia soluciones eficientes y eficaces acordes con la complejidad de la problemática ambiental con recursos de la CID.

Como ejes fundamentales para solucionar estas problemáticas se propone:

1. Realizar un proceso de articulación del Sistema Nacional Ambiental y el naciente Sistema Nacional de Cooperación Internacional, mejorando aspectos como la participación de los actores, el proceso de control y seguimiento por parte de las instituciones nacionales y la incorporación de los objetivos ambientales del país en todas las políticas públicas sectoriales.
2. Que las políticas y estrategias de cooperación sean concertadas con el sector no gubernamental y estén dirigidas a las necesidades reales de Gestión Ambiental del país. Esto se logra garantizando la participación de todos los actores; considerando los análisis académicos, científicos e institucionales en la toma de decisiones; y construyendo políticas ambientales de Estado y no de Gobierno.
3. Que la financiación sea implementada en el marco de procesos y no de proyectos, dándole mayor relevancia a la escala, al tiempo, a la integralidad de las iniciativas y al adecuado uso de los recursos. Al considerar que la CIDS es un proceso y concebirla más allá de los proyectos, permite que se pongan en marcha procesos de coordinación de compromisos y requerimientos entre Gobierno y Donantes.

6. BIBLIOGRAFÍA

Acción Ecológica. (1997) Alerta Verde No. 45. Quito. Extraído el 22 de marzo de 2010 desde

http://www.accionecologica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=440&Itemid=43

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. (2005). Estrategia De Cooperación Internacional (2003 – 2006). Bogotá D.C.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. (2007a). Balance. Orientación de la Cooperación Internacional Hacia La Estrategia De Cooperación de Colombia 2003 – 2006. Bogotá D.C.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. (2007b). Estrategia De Cooperación Internacional (2007 – 2010). Bogotá D.C.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. (2007c). Manual de Acceso a la Cooperación Internacional. 3ª Ed. Bogotá D.C.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. (2010). [Página web]. Extraído el 25 de marzo de 2010 desde <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=820>.

Ahmad B, Wood C. (2002). A comparative evaluation of the EIA systems in Egypt, Turkey and Tunisia. *Environ impact asses rev*; 22: 213-34.

Ángel M., A. (1996a). La Trama de la Vida. Las Bases Ecológicas del Pensamiento Ambiental. Cuaderno Ambiental 1. Ministerio de Educación Nacional, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales – IDEA. Bogotá D.C.

Ángel M., A. (1996b). El Reto de la Vida: Ecosistema y Cultura: Una introducción al estudio del medio ambiente. Bogotá Ecofondo. Extraído el 25 de febrero de 2009 desde <http://www.geocities.com/RainForest/Andes/8473/colabora/Aangel.htm>

Annandale D. (2001). Developing and evaluating environmental impact assessment system for small developing countries. *Impact asses proj apprais*; 19:187–93.

Banco Interamericano de Desarrollo -BID [Página web]. Extraído el 31 de marzo de 2010 desde http://www.iadb.org/projects/p_c_preparation.cfm?lang=es

Binder, K. (2001). Canje de deuda externa por conservación de la naturaleza. En: INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales. No. 18, julio –diciembre. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Bouchat, B., Romanet, V., Jacquemont, S., Lamarque, C., y Toussaint, E. (2007). La deuda ilegítima de Ecuador. Por una auditoría integral de la deuda. CADTM. Extraído el 22 de marzo de 2010 desde <http://www.amazoniaporlavida.org/es/Descargas.html>.

Canal F. y Rudas G. (2009). Financiación del Gasto Público del Sistema Nacional Ambiental en Colombia 1995-2008. Borrador de trabajo Versión del 30 de Octubre. Bogotá D.C.

Carrizosa, J. (1990). La viabilidad del desarrollo sustentable en Colombia. Una contrapropuesta. En: Medio Ambiente y Desarrollo. Bogotá D.C.

Contraloría General de la República –CGR. (2003) Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2002-2003. Imprenta Nacional. Bogotá D.C. Extraído el 24 de marzo de 2010 desde <http://www.contraloriagen.gov.co>

Contraloría General de la República –CGR. (2004) Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2003-2004. Imprenta Nacional. Bogotá D.C. Extraído el 24 de marzo de 2010 desde <http://www.contraloriagen.gov.co>

Contraloría General de la República –CGR. (2005) Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2004-2005. Imprenta Nacional. Bogotá D.C. Extraído el 24 de marzo de 2010 desde <http://www.contraloriagen.gov.co>

Contraloría General de la República –CGR. (2006) Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2005-2006. Imprenta Nacional. Bogotá D.C. Extraído el 24 de marzo de 2010 desde <http://www.contraloriagen.gov.co>

Cordero, P. y Sepúlveda, S. (2002). Sistemas de gestión medio ambiental: las normas ISO 14000. Serie Cuadernos Técnicos No. 21. IICA. San José C.R.

Cox, R. (1996). *Approaches to World Order*. En: *Cambridge Studies in International Relations* Vol. 40. Cambridge University Press. Nueva York.

Declaración de París. (2005). Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2002). *Reseña Histórica de la Evolución del Sistema Financiero Ambiental en Colombia 1990-2002*. Bogotá D.C. [Documento en línea]. Extraído el 25 de marzo de 2010 desde <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/ViviendaAguaDesarrolloUrbanoAmbiente/MedioAmbiente/MecanismosdefinanciaciondelGestionalAmbientaltabid/640/Default.aspx>

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2003). *Manual financiero para las entidades del sistema nacional ambiental*. Bogotá D.C. [Documento en línea]. Extraído el 1 de julio de 2009 desde <http://www.rds.org.co/publicacion.htm?x=5289>

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2008a). *Evaluación Ejecutiva E2 Programa SINA II. Sinergia*. Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2008b). *Manual para Acceso a Cooperación Internacional Técnica o Financiera no reembolsable con la Banca Multilateral para Entidades Públicas*. Bogotá D.C. [Documento en línea]. Extraído el 25 de marzo de 2010 desde <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/SC/Manual%20Proceso%20de%20Cooperacion.pdf>

Devlin, R. (1992) *Canje de deuda por naturaleza: La necesidad de una nueva agenda* En: *Desarrollo Económico*, Vol. 32, No. 127 (Oct. - Dec.), pp. 451-462. Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Diario Oficial Del Estado Colombiano No. 41.146. (1993). Ley 99.

Diario Oficial Del Estado Colombiano No. 41.450. (1994). Ley 152.

Diario Oficial Del Estado Colombiano No. 42.692. (1996). Decreto 111.

Diario Oficial Del Estado Colombiano No. 42.884. (1996). Ley 318.

El-Fadl K, El-Fadel M. (2004). Comparative assessment of EIA systems in MENA countries: challenges and prospects. *Environ Impact asses Rev*; 24:553–93.

Gaceta Constitucional Del Estado Colombiano No. 114. (1991). Constitución política de Colombia.

Galán, F. (2006). Bases para el diseño de un plan estratégico de la Unidad del Sistema de Parques Nacionales y el Sistema de Áreas Protegidas. Cepal. Bogotá D.C.

Gómez, M. (2005). Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Cepal. Santiago de Chile.

GRI - Global Reporting Initiative (2006). Guía de elaboración de memorias de sostenibilidad. Extraído el 22 de marzo de 2010 desde <http://www.globalreporting.org/Home>

Keohane, R. (1988). Después de la Hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Lochhead, R. (2005) El capitalismo contra el clima. Crítica del Protocolo de Kioto. En: VIENTO SUR Número 82/Septiembre 2005

Londoño, B. (2001). Responsabilidad Ambiental: Nuevo paradigma del Derecho Internacional. *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*. Vol. 3. Universidad del Rosario. Bogotá.

Mance, H. (2007). El ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente 1993-2006. Foro Nacional Ambiental, Documento de políticas públicas, No. 11. Bogotá D.C.

Martínez, E. (2009). Yasuní El tortuoso camino de Kioto a Quito. Abya-Yala. Quito

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT. (2003). Logros y Avances del Programa Ambiental. Informe final de cierre 1994-2003. Bogotá D.C.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT. (2006). Diagnóstico consolidado de la estructura financiera del SINA. Grupo SINA. Bogotá D.C.

Montúfar, C. (2001). Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. Hacia una teoría de la asistencia internacional de desarrollo (Quito: Universidad

Andina Simón Bolívar). Corporación Editora Nacional, Serie de Estudios Internacionales, No. 2, de Centro Andino de Estudios Internacionales, Quito, julio.

Organización Internacional de Estandarización –ISO. [Página web]. Extraído el 25 de marzo de 2010 desde <http://www.iso.org/iso/about.htm>.

Organización de las Naciones Unidas -ONU-. (2002) Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible. Johannesburgo.

Organización de las Naciones Unidas -ONU-. (1998). Protocolo de Kyoto.

Organización Panamericana de la Salud - OPS. (1997). REPINDEX ISO 14000. Extraído el 22 de marzo de 2010 desde <http://www.cepis.ops-oms.org/eswww/proyecto/repidisc/publica/repindex/rep063.html>

Prado, J. P. (2005). La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales. En: www.iadb.org/etica

Programa de Acción de Accra. (2008). Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (S.F.). La Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia y el Proceso Londres – Cartagena. Experiencias en la Ayuda al Desarrollo en Línea con la Declaración de París. Extraído el 25 de marzo de 2010 desde <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=467&conID=313>

Rodríguez-B, M. y Espinoza G. (2002). Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Medio Ambiente. Washington.

Rudas, G. (2008). Quince Años del Sistema Nacional Ambiental (SINA), Evaluación y Perspectivas. Foro Nacional Ambiental, Documento de políticas públicas, No. 28. Bogotá D.C.

Ruíz, E. (2008). Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). En Cuarenta Años de la Institucionalidad de la Cooperación Internacional en Colombia (pp.56-60). Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social. Bogotá D.C.

Toro, J. (2009). Análisis Constructivo del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia. Propuestas de Mejora. Tesis Doctoral.

Toro J. Requena I., Zamorano M. (2009). Environmental impact assessment in Colombia: Critical analysis and proposals for improvement. Environ Impact Asses Rev; doi:10.1016/j.eiar.2009.09.001

Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN. (2001). Bases para una Estrategia Financiera del Sistema de Parques Nacionales de Colombia. Extraído el 1 de abril de 2010 desde http://www.parksinperil.org/files/d_3_d_bases_estrategia_financiera_colombia.pdf

Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN. (2007). Plan Estratégico 2007- 2019. Bogotá D.C.

Weston J. (2004) EIA in a risk society. J Environ Plan Management; 47:313–25.

Wood, C. (1993). Environmental Impact Assessment in Victoria: Australian discretion rules EA. J Environ Management. 39:281-95.

Wood, C.; Coppel, L. (1999) And evaluation of the Hong Kong environmental impact assessment system. Impact asses proj apprais.; 17:21-31.

Wood, C. (2003a). Environmental Impact Assessment: A Comparative Review. 2nd Edition. London: Prentice Hall.

Wood, C. (2003b). Environmental Impact Assessment in Victoria: Australian discretion rules EA. J Environ Management. 39:281-295.

ANEXO 1. Cronología de los acuerdos internacionales para la gestión ambiental

Año	Nombre	Temática
1942	Convención de Washington	Sobre bellezas escénicas, fauna y flora silvestres
1958	Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar	Convenciones sobre: Mar Territorial y Zona Contigua; Alta Mar; Plataforma Continental y Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar
1968	Reunión "Club de Roma"	
1968	Conferencia sobre la Biosfera	La Utilización Racional y la conservación de los Recursos de la Biosfera
1969	Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos	Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas
1971	Convención de Ramsar	
1972	El Club de Roma publica "Los límites del Crecimiento"	Estudio preparado por el Grupo sobre Dinámica de Sistemas del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT)
1972	Convención para protección del patrimonio Mundial, Cultural y Natural	
1972	I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano	Se discutió el tema de los límites del desarrollo presentados en el informe del Club de Roma
1973	Convención CITES	Sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
1974	Tercer Informe del Club de Roma	Propone las bases del Plan de Acción para disminuir la brecha ente países desarrollados y en desarrollo
1976	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I)	Se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: PNUMA
1976		Se firma el Protocolo de responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas marinas por hidrocarburos
1978	Tratado De Cooperación Amazónica (TCA)	Coordinar esfuerzos para proteger la cuenca y promover su desarrollo
1980	Estrategia Mundial para la Conservación	Establecer un dialogo eficaz entre los actores del desarrollo humano e identifica las principales causas de destrucción del hábitat:

Año	Nombre	Temática
1982	Carta Mundial de la Naturaleza	La importancia suprema de la protección de los sistemas naturales, del mantenimiento del equilibrio y la calidad de la naturaleza y de la conservación de los recursos naturales, en beneficio de las generaciones presentes y futuras
1983	Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate Contra la Contaminación del Pacífico Sudeste	Por hidrocarburos y otras sustancias nocivas en casos de emergencia
1983	Convenio Internacional de las Maderas Tropicales	Con una duración de diez años con el mandato específico de promover la expansión y diversificación del comercio internacional de maderas tropicales
1984	Se conforma la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo	
1985	Convenio de Viena	La protección de la capa de ozono. Se negocia el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono
1987	Informe de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo	Bajo el nombre de "Nuestro Futuro Común", también conocido como "Informe Brundtland".
1989	Convenio de Basilea	Sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos
1992	Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo "Cumbre de la Tierra"	Renovar el compromiso político para la ejecución de diversos programas que se enmarcan en el concepto de "desarrollo sostenible"
1992	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)	
1992	Convenio sobre la Diversidad Biológica	
1994	Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía (UNCCD)	Da prioridad a los países africanos
1983	Segundo Convenio Internacional de las Maderas Tropicales	
1996	Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos: Hábitat II	El desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización, y la Vivienda adecuada para todos

Año	Nombre	Temática
1997	Se aprueba por unanimidad el texto del Protocolo de Kyoto. En 1998 se firma el Protocolo	Para la reducción de emisiones de gases efecto invernadero. Se establece que son los países industrializados quienes deben reducir las emisiones de esos gases “a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012
1998	Convenio de Rotterdam	Sobre Consentimiento Informado Previo (PIC), soporta el procedimiento propuesto por el PNUMA y la FAO aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional
2000	Protocolo de Cartagena	Sobre Seguridad de la Biotecnología
2001	Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (POPS)	
2002	Segunda Cumbre de la Tierra	Se reafirma la Declaración de Río
2004	Declaración de Kuala Lumpur	El texto final no deja claridad sobre los compromisos de los países industrializados en la financiación de las áreas protegidas ubicadas geográficamente en los países en desarrollo
2007	XIII Conferencia Internacional sobre Cambio Climático	Define la “hoja de Ruta” para las negociaciones de un acuerdo global para la mitigación del cambio climático
2009	XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático	Se presentan reuniones paralelas de negociaciones entre grupos de países y no hay consenso

Fuente: Elaboración propia, a partir de los documentos finales de los acuerdos y noticias

ANEXO 2. Cronología de la legislación ambiental colombiana

Año	Nombre	Temática
1952	Ley 2 de 1952	Primer paso hacia la declaración de los Parques Naturales
1960	Se crea el primer Parque Nacional	Llamado "Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos"
1961	Ley 90 de 1961	Aprueba la Convención sobre la Plataforma Continental
1961	Ley 119 de 1961	Se aprueba la Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar
1968	Decreto 2420 de 1968	Crea el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA)
1973	Ley 23 de 1973, Decreto 2811	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección del Medio Ambiente
1981	Ley 12 de 1981	Aprueba la Convención Internacional para la protección de la contaminación por buques
1981	Ley 17 de 1981	Aprueba la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES)
1983	Ley 45 de 1983	Adhesión a la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural
1985	Ley 45 de 1985	Aprueba el Convenio sobre la Cooperación Regional para el Combate Contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas en casos de emergencia
1987	Ley 56 de 1987	Aprueba el Protocolo relativo a la cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la Región del Gran Caribe
1989	Ley 55 de 1989	Aprueba el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos
1989	Ley 47 de 1989	Aprueba el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales
1990	Ley 30 de 1990	Aprueba el Convenio de Viena
1991	Nueva Constitución Política de Colombia	Establece las responsabilidades del Estado y de la Sociedad civil en materia ambiental.
1993	Ley 99 de 1993	Crea el Ministerio del Medio Ambiente. Establece las bases para el SINA
1994	Ley 152 de 1994	Establece la obligatoriedad de la inclusión de estrategias y políticas en materia ambiental. Se incluye por primera vez la Política Nacional Ambiental, al Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998.
1994	Ley 164 de 1994	Adhesión al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Año	Nombre	Temática
1994	Ley 165 de 1994	Adhesión al Convenio de la Diversidad Biológica
1996	Ley 253 de 1996	Aprueba el Convenio de Basilea
1997	Ley 357 de 1997	Adhesión a la Convención Ramsar
1997	Ley 388 de 1997	De Desarrollo Territorial, establece como base el componente ambiental para el ordenamiento del territorio
1998	Ley 461 de 1998	Adhesión a la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular África
1998	Ley 464 de 1998	Aprueba el Segundo Convenio Internacional de las Maderas Tropicales
2000	Ley 629 de 2000	Aprueba el Protocolo de Kyoto
/2002	Ley 740 de 2002	Aprueba el Protocolo de Cartagena
2002	Ley 790 de 2002	Se fusiona el Ministerio de Ambiente con el Ministerio de Desarrollo, creando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
2009	Ley 1159 de 2009	Aprueba el Convenio de Rotterdam

Fuente: Elaboración propia, a partir de la legislación colombiana