



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina)

**MAESTRÍA EN DERECHO Y ECONOMÍA DEL CAMBIO CLIMÁTICO CICLO 2019 -
2020**

TESIS DE MAESTRÍA

Título

**“LA IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA DEL ACUERDO DE PARÍS Y LOS OBJETIVOS
DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN COLOMBIA”**

Autora: Lina Muñoz Ávila

Director: Henry Jiménez Guanipa

FIRMA DEL DIRECTOR

Buenos Aires, diciembre de 2022

RESUMEN

Este trabajo de investigación plantea un análisis sobre la relación que existe entre el cambio climático y el desarrollo sostenible en Colombia y sus respectivos instrumentos y actores. A través de esta tesis se estudiaron las dos agendas internacionales tanto de forma separada, para conocer su génesis y características, como conjunta para identificar sus interrelaciones. Se identificó que entre 2010 y 2020 este país elaboró un marco normativo e institucional suficiente para avanzar en la implementación conjunta de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París a nivel nacional y subnacional. No obstante, esta finalidad requiere superar barreras como la desarticulación institucional, el incumplimiento reiterado de compromisos nacionales y las decisiones económicas incoherentes. Una de las principales tareas que Colombia debería emprender para acelerar la acción climática y de los ODS es fortalecer la incorporación de un enfoque de derechos humanos en la gestión pública y privada y en los niveles nacional y subnacional. Para dar cumplimiento a los objetivos de la investigación, se utilizó el método de investigación cualitativo con un enfoque deductivo. Se utilizó una aproximación dogmática de investigación mediante la cual se analizaron marcos, teorías y conceptos globales y regionales que permitieron posteriormente hacer el análisis normativo, de instrumentos y de políticas del caso colombiano.

PALABRAS CLAVE: Cambio Climático, Desarrollo Sostenible, Derechos Humanos, Colombia y NDC.

AGRADECIMIENTOS

A la Maestría en Derecho y Economía del Cambio Climático de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina), a su directora, la Profesora Soledad Aguilar y a todo el equipo docente y administrativo por el conocimiento y apoyo brindado durante los años de desarrollo del programa.

Al profesor Henry Jiménez Guanipa, director de este trabajo de maestría, por compartir conmigo siempre de forma generosa su sabiduría y experticia y por su atento y dedicado acompañamiento en la construcción de esta tesis.

A los jurados evaluadores de la tesis que con sus valiosos comentarios y generosa retroalimentación enriquecieron y fortalecieron esta investigación.

A mi familia y amigos, mi motor y mis ganas de escalar cualquier cumbre.

A mis maestros de la vida, del Foro Nacional Ambiental y de la academia cuyos conocimientos, conversaciones y textos me guiaron en este proceso académico.

A la Universidad del Rosario y a Minciencias por el apoyo para sacar adelante este sueño.

A mi país, la Colombia profunda y compleja, por la que es necesario escribir estas páginas.

ÍNDICE

Índice de tablas y gráficos.....	6
Índice de abreviaturas y acrónimos.....	7
Introducción.....	9
Capítulo I. ¿Transformando nuestro mundo? Una aproximación conjunta a la Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible y el Acuerdo de París sobre cambio climático.....	16
Sección I.1. Interacciones entre el derecho, la sostenibilidad y el cambio climático.....	16
Subsección I.1.a. La relación entre los instrumentos de <i>soft law</i> de desarrollo sostenible y de <i>hard law</i> del derecho internacional ambiental.....	19
Subsección I.1.b. Los ODS y los acuerdos multilaterales ambientales.....	20
Subsección I.1.c. El enfoque de derechos humanos.....	22
Apartado I.1.c.1. Derechos humanos y ODS.....	23
Apartado I.1.c.2. Derechos humanos y cambio climático.....	23
Sección I.2. El marco global de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	27
Subsección I.2.a. América Latina y la arquitectura institucional de los ODS.....	28
Subsección I.2.b. Desarrollo Local Sostenible y localización de los ODS..	30
Sección I.3. El marco global de políticas para el cambio climático.....	19
Subsección I.3.a. La esperanza del Acuerdo de París.....	32
Subsección I.3.b. Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas.....	35
Sección I.4. Integración y coherencia entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la acción climática.....	36
Capítulo II. Colombia ante el desarrollo sostenible y el cambio climático.....	40
Sección II.1. El contexto socio político y las circunstancias nacionales de Colombia.....	40
Sección II.2. La institucionalidad y el marco jurídico para los ODS.....	45

Subsección II.2.a. Reportes Nacionales Voluntarios.....	49
Sección II.3. La institucionalidad y el marco jurídico para el cambio climático.....	52
Subsección II.3.a. Primera NDC 2018.....	57
Subsección II.3.b. Actualización de la NDC 2020.....	60
Capítulo III. Es ahora o nunca: perspectivas de la lucha contra el cambio climático en Colombia en el marco de la Agenda 2030.....	64
Sección III.1. Factores habilitadores.....	65
Subsección III.1.a. Ambición materializada en estrategias concretas sobre adaptación y mitigación.....	65
Subsección III.1.b. Arquitectura político normativa robusta.....	66
Subsección III.1.c. Hoja de ruta sobre financiamiento climático.....	66
Sección III.2. Factores obstaculizadores.....	69
Subsección III.2.a. Desarticulación de las entidades y los niveles.....	69
Subsección III.2.b. Incumplimiento de las normas y políticas propuestas...72	
Subsección III.2.c. Decisiones económicas incoherentes.....	73
Sección III.3. El enfoque de derechos humanos como acelerador de la acción climática y de los ODS en Colombia.....	75
IV. Conclusiones.....	78
Referencias.....	88
Anexo.....	102

Índice de gráficos, tablas y anexos

Gráfico No. I. 1. Ciclo de ambición de las NDC.....	34
Gráfico No. I. 2. ODS y sus metas más relevantes para el Acuerdo de París.....	38
Gráfico No. I. 3. Desarrollo sostenible en el Acuerdo de París	39
Gráfico No. II. 1. Inversión extranjera directa por sectores	41
Gráfico No. II. 2. Porcentaje de avance de cumplimiento de los ODS.....	51
Gráfico No. II. 3. Emisión de GEI por sectores.....	58
Gráfico No. II. 4. Emisión de GEI por sectores y años – 2020.....	61
Gráfico No. III.1. Financiamiento climático histórico movilizado desde la banca nacional de desarrollo.....	67
Gráfico No. III.2. Presupuesto general de la Nación 2022.....	68
Tabla No. II. 1. Principales sectores 2022.....	41
Tabla No. II. 2. Primera NDC de 2018.....	57
Tabla No. III. 1. Análisis de la arquitectura institucional.....	70
Tabla No. III. 2. Turismo en Colombia. Llegada de viajeros extranjeros no residentes.....	74
Tabla No. IV.1. Instrumentos para garantizar el acceso a la información y a la participación sobre ODS y NDC de Colombia.....	84
Tabla No. IV. 2. Capacidad del acelerador de influenciar las agendas.....	86
Anexo único. Algunos proyectos de financiamiento climático en Colombia.....	102

Índice de abreviaturas y acrónimos

AFOLU	Agricultura, Silvicultura y Cambio de Uso de la Tierra
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BUR	Informe Bienal de Actualización de Cambio Climático
CAR	Corporación Autónoma Regional
CGR	Contraloría General de la República
CICC	Comisión Intersectorial de Cambio Climático
CICOD	Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CO ²	Dióxido de Carbono
CODS	Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Conferencias de las Partes
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DTD	Detección Temprana de la Deforestación
EBDH	Enfoque Basado en los Derechos Humanos
ECDBC	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono
EICDGB	Estrategia integral de control de la deforestación y Gestión de los Bosques
ENREDD+	Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques
FPAN	Foro Político de Alto Nivel
GEF	Global Environmental Facility
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
iNDC	Intended Nationally Determined Contributions
INF	Inventario Nacional Forestal
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés
IPCC	Panel Intergubernamental del Cambio Climático
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
NDC	Nationally Determined Contributions

NRCC	Nodos Regionales de Cambio Climático
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PAS	Planes de Acción Sectorial de mitigación
PIGCCS	Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales
PIGCCT	Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales
PNACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PNCC	Política Nacional de Cambio Climático
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PDT	Planes de Desarrollo Territorial
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques
RENARE	Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero
RNV	Reportes Nacionales Voluntarios
ROE	Plataforma de Reporte Obligatorio de Emisiones de GEI
SMByC	Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono
SIAC	Sistema Nacional de Información Ambiental de Colombia
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SNICC	Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático
SISCLIMA	Sistema Nacional de Cambio Climático
SNIF	Sistema Nacional de Información Forestal
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change

INTRODUCCIÓN

Desde finales del siglo XX, la agenda política internacional ha establecido dentro de sus prioridades dos temas como condiciones determinantes para garantizar la vida sobre el planeta: el desarrollo sostenible y el cambio climático antropogénico, este último catalogado como el mayor problema actual de la humanidad y el reto ambiental, social y económico más complejo al que se enfrentan todos los países del mundo. Sobre dichos asuntos se han tomado decisiones de diversa índole las cuáles se materializan a nivel global en la adopción de resoluciones y tratados que tienen como objetivo conducir todos los esfuerzos de los Estados en una misma dirección (Salas y Maldonado, 2020, p. 734).

Al 2022, el planeta en su conjunto ya va en la mitad del plazo de cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS; se celebró la Conferencia de las Partes - COP número 27 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático - CMNUCC y, se está a punto de iniciar el primer proceso de evaluación denominado Balance Mundial o “Global Stocktake” de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas -NDCs por su sigla en inglés- del artículo 14 del Acuerdo de París, que aunque seguramente será un proceso complejo que tendrá grandes ajustes en el futuro, pronto permitirá tener una idea mundial del avance en su implementación (UNFCCC, 2015).

Las respuestas nacionales que se generan frente a este tema se reflejan en instrumentos, normas, políticas e instituciones encargadas de las acciones de mitigación, adaptación y medios de implementación, los cuáles deberían responder a los compromisos asumidos en los tratados internacionales sobre cambio climático en el contexto del desarrollo sostenible. En este escenario, el gobierno de Colombia electo para el periodo 2022 – 2026 deberá por una parte, presentar en 2025 una nueva y mejorada NDC que reconozca el camino recorrido, -ya que los anteriores gobiernos de Colombia han mostrado apertura para ir mejorando sus metas climáticas internacionales-, pero que sea aún más innovadora y ambiciosa. Y por otra, elaborar su cuarto reporte nacional voluntario de los ODS.

La primera versión completa de esta tesis se terminó de escribir dos semanas después de las elecciones para la Presidencia de la República y desde una perspectiva académica y jurídica, busca contribuir a los debates nacionales y servir de insumo para las actuales discusiones sobre desarrollo sostenible y cambio climático de cara al nuevo periodo presidencial de Colombia.

El análisis presenta un aporte para el país y surge de una necesidad intelectual y profesional de la autora de generar nuevo conocimiento con perspectiva nacional sobre la relación que existe entre el cambio climático y el desarrollo sostenible. Asimismo, ha sido una fantástica oportunidad para aplicar al caso colombiano todos los conocimientos adquiridos a lo largo de los dos años de las asignaturas de la Maestría en Derecho y Economía del Cambio Climático en FLACSO con una visión internacional y latinoamericana. Con su enfoque teórico y práctico, esta tesis tiene una delimitación temporal entre enero de 2015 -año en el que se adoptaron la Agenda 2030 y sus ODS y el Acuerdo de París- y el 30 de junio de 2022, fecha en la que fue depositada ante las autoridades de la maestría en FLACSO. Con fundamento en lo anterior, se plantean las siguientes consideraciones metodológicas:

a. Pregunta de investigación

¿De qué manera se puede orientar en Colombia el derecho y la gobernanza para el desarrollo sostenible y el cambio climático para que estén estratégicamente orientados a la consecución de los ODS y la NDC?

Con base en lo anterior, se plantearon las siguientes preguntas auxiliares de investigación en cada uno de los capítulos:

Capítulo I

¿Cuáles son los marcos globales de desarrollo sostenible y de cambio climático, cómo se articulan desde el punto de vista jurídico y qué otros estudios han analizado la relación entre los ODS y el Acuerdo de París?

Capítulo II

¿De qué manera se están desarrollando la institucionalidad y los marcos jurídicos para la implementación de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París en Colombia teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales?

Capítulo III

¿Cuáles son los principales factores que pueden habilitar, obstaculizar y acelerar la implementación conjunta de los ODS y la NDC de Colombia?

b. Hipótesis

Entre 2010 y 2020 Colombia elaboró un marco normativo e institucional suficiente para avanzar en la implementación conjunta de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París a nivel nacional y subnacional. No obstante, el país requiere superar barreras como la desarticulación institucional, el incumplimiento reiterado de compromisos nacionales y las decisiones económicas incoherentes. Una de las principales tareas que Colombia debería emprender es la incorporación de un enfoque de derechos humanos como acelerador de la acción climática y de los ODS.

c. Objetivo general

Establecer las implicaciones jurídicas y políticas de la implementación de la NDC de Colombia a la luz de los ODS a través de un análisis institucional y normativo nacional e internacional que presente los principales desarrollos teóricos y conceptuales desde 2015 con el fin de proponer elementos para el cumplimiento de estos compromisos internacionales de cara a la construcción y puesta en marcha del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026.

d. Objetivos específicos

1. Examinar el marco teórico de la Agenda 2030 respecto del desarrollo sostenible y el Acuerdo de París sobre cambio climático con el objetivo de comprender las interacciones de estas dos agendas y su relación con el derecho.
2. Reconocer los avances y retrocesos de Colombia ante el desarrollo sostenible y el cambio climático a través de la identificación y el estudio de las instituciones, políticas y normas existentes.
3. Determinar los principales factores habilitadores y obstaculizadores que están asociados a la implementación de los compromisos internacionales de la lucha contra el cambio climático en Colombia en el marco de la Agenda 2030 desde una perspectiva multinivel y multiactor.

e. Metodología

Las ciencias naturales, exactas y sociales han elaborado cientos de investigaciones académicas para conocer y entender la sostenibilidad y el cambio del clima a escalas regionales, nacionales y locales. Los estudios comprenden análisis conceptuales, teóricos y de casos cuyas palabras clave o criterios de búsqueda son principalmente “desarrollo sostenible” y “cambio climático” por separado o de forma conjunta. La mayoría de estos trabajos se han desarrollado en Europa, América del Norte y América del Sur (Betancourt et al., 2019).

Muchos de los resultados resaltan que, para entender mejor las conexiones entre las agendas, la ciencia debe estar en el corazón de cualquier plan climático o de sostenibilidad y que los científicos deben apoyar la implementación de los mismos. Recién creados los ODS fueron identificadas cinco prioridades en la generación de nuevo conocimiento para la puesta en marcha de esta agenda de sostenibilidad, que también se han llevado al ámbito del Acuerdo de París sobre cambio climático (Lu et al., 2015, pp. 432 – 433):

- i) Diseñar métricas y un set de indicadores prácticos para rastrear el avance de los progresos con base en las metodologías existentes.
- ii) Establecer mecanismos de monitoreo a través de sistemas y datos que permitan el análisis y la interpretación por medio de la colaboración de los gobiernos y los cuerpos científicos independientes.
- iii) Evaluar el progreso en los procesos de planeación y estrategias con el involucramiento de los diversos actores sociales en todos los niveles.
- iv) Mejorar las infraestructuras tanto en los instrumentos, modelos y marcos teóricos para hacer comparaciones y observaciones. En este punto los países en desarrollo requieren apoyo de los países desarrollados.
- v) Estandarizar y verificar los datos por medio del acceso abierto y la oportuna difusión de la información para que esta sirva como insumo para los procesos de negociación.

En la actualidad estos cinco aspectos siguen siendo una prioridad de trabajo y un reto para la implementación conjunta de las dos agendas a nivel mundial y regional. En esta tesis, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de la investigación, se utilizó el método de investigación cualitativo con un enfoque deductivo (Hernández-Sampieri, et al., 2018). Lo anterior, se llevó a cabo en tres fases: i) de recolección de información, lectura de fuentes primarias y sistematización de las mismas; ii) de análisis de datos; y iii) de elaboración de resultados.

En la primera de ellas, se realizó una revisión bibliográfica de 50 fuentes privilegiando los artículos científicos en revistas indexadas, los libros y los capítulos de libro en español, inglés y portugués recopiladas a partir del uso de bases de datos como Scopus y Web of Science. Las palabras para la búsqueda fueron principalmente “Cambio Climático”, “Desarrollo Sostenible”, “Derechos Humanos”, “Colombia” y “NDC”. También se realizaron ecuaciones de búsqueda combinando estas palabras. Se utilizó un enfoque dogmático de investigación mediante el cual se analizaron marcos, teorías y conceptos globales y regionales que permitieron posteriormente hacer el análisis del caso colombiano. En todo el trabajo de investigación se analizaron las dos agendas internacionales tanto de forma separada, para conocer su génesis y características, como conjunta para identificar sus interrelaciones y perspectivas (Courtis, 2006).

En la segunda fase, se tomó como caso de estudio a Colombia a través del análisis de sus políticas, instrumentos y normas, así como de los informes y la literatura gris más reciente y actualizada, principalmente de instituciones nacionales e internacionales. Todo lo anterior, se complementó con la experiencia académica y profesional de la tesista haciendo seguimiento a temas de desarrollo sostenible pero también participando en diferentes espacios estatales y de la sociedad civil sobre cambio climático y en el proceso de actualización de la NDC de Colombia. Lo anterior, a través de la técnica de la observación participante con el fin de “descubrir, comprender y explicar los elementos que causan el fenómeno y generar hipótesis a partir de dicha observación” (Gómez y Roquet, 2009).

En la tercera fase, con base en Arenilla (2019) se realizó un análisis de la arquitectura institucional de las dos agendas, en el cual la tesista evaluó cinco variables y trece dimensiones en una escala de 1 a 5, donde 1 es insuficiente, 2 es deficiente, 3 es bueno, 4 es notable y 5 es sobresaliente (p. 19).

Adicionalmente, para el caso estudio del caso colombiano se determinaron los tres principales factores habilitadores, los tres obstaculizadores y un acelerador de la implementación de las dos agendas internacionales. Lo anterior fue identificado a través de la adaptación de la propuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2017) para el progreso de los ODS pero adaptada en la tesis en un análisis conjunto con el cambio climático. Un acelerador se define como aquel aspecto que puede desencadenar prontamente múltiples aspectos positivos en las metas y dar soluciones a los cuellos de botella que impiden el óptimo desempeño de las intervenciones (p. 6). Esta fase también se alimentó de la revisión de las fuentes que sirvieron de base para la elaboración de esta tesis.

El primer paso para identificar un acelerador es escanear el contexto nacional de un país y revisar los documentos y políticas nacionales, tal y como se realizó en el capítulo II. Hecho esto, se definen áreas que se encuentran retrasadas o que pueden ser prioritarias y que aporten de manera transversal tanto a los ODS como a las NDC.

Una vez el acelerador ha sido seleccionado y se ha planteado de forma específica, se identifican sus componentes y los principales retos que impiden su progreso los cuales “pueden ser regionales, territoriales, económicos, socioculturales o ambientales por la falta de capacidades legales, institucionales o de política, entre otras” (UNDP, 2017, pp. 11-12). Luego se identifican los impulsores o “drivers” que pueden habilitar el progreso del acelerador, los cuales están conectados con los principales retos identificados en el país.

f. Estructura de la tesis

Esta tesis está compuesta por una introducción, tres capítulos, una sección de referencias bibliográficas y un anexo. Para su diseño, se buscó dar equilibrio en la extensión del análisis de cada una de las secciones, subsecciones y apartados y un balance en su presentación.

En el primer capítulo, con base en la revisión bibliográfica se presenta una aproximación conjunta a la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible y el Acuerdo de París. En ese sentido, se establecen las interacciones entre el derecho, la sostenibilidad y el cambio climático, se determina el marco global de las Agenda 2030 y sus ODS, se hace un acercamiento a América Latina y su arquitectura para los ODS; y se aborda el concepto

de localización de esta agenda. Luego, se hace un estudio del marco global de políticas para el cambio climático desde el Acuerdo de París y las NDCs.

En el segundo capítulo, se establece la situación de Colombia ante el desarrollo sostenible y el cambio climático en su contexto socio político y sus circunstancias nacionales. Para ello, se analiza la institucionalidad y el marco jurídico de los ODS, particularmente sobre los reportes nacionales voluntarios; así como del cambio climático y de forma especial sobre la NDC. En el tercer capítulo, se identifican los principales factores habilitadores y obstaculizadores y se propone el enfoque de derechos humanos como un acelerador de la acción climática y de los ODS en Colombia. Finalmente se presenta una sección de conclusiones generales de la tesis.

CAPÍTULO I. ¿Transformando nuestro mundo? Una aproximación conjunta a la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre cambio climático

Sección I.1. Interacciones entre el derecho, la sostenibilidad y el cambio climático

El derecho ha jugado un papel muy importante en la protección del ambiente abordando cuestiones como la contaminación, el uso de los recursos naturales, el cambio climático y la protección de la biodiversidad en el ámbito nacional e internacional. También ha dialogado de forma directa con la economía, la política y las ciencias naturales en torno al concepto de desarrollo sostenible y para generar respuestas desde las normas, la administración pública y la jurisprudencia. Lo anterior de forma predominante desde una perspectiva antropocéntrica en donde la satisfacción de las necesidades humanas está por encima de todo (Martínez-Moscoso, 2021, p. 14).

El derecho aparece en lo ambiental como un ordenador de la realidad y para poner límites, “para ello establece conceptos, categorías, procedimientos, reglas de interpretación y principios. Las ideas tradicionales acerca del derecho lo consideran un sistema normativo y un oficio que tiene como objetivo primordial prevenir y resolver conflictos sociales. Sin embargo, acercamientos más críticos han establecido que el derecho también tiene un rol fundamental en la generación de conflictos y en la producción de discriminación” (Brown et al. 2002 citado en Céspedes-Báez et al., p. 4).

Los problemas globales ambientales de las últimas décadas han hecho que el derecho se envuelva en estas situaciones a través del derecho internacional y del derecho ambiental. Allí convergen esfuerzos deliberados de trasplantes, convergencias, integración y armonización jurídica, lo cual genera una evolución hacia el derecho internacional ambiental. Esta globalización ha implicado que el establecimiento de medidas regulatorias, principios legales y estructuras institucionales deban ser similares o análogas entre los diferentes sistemas nacionales, los cuales no pueden ser ajenos a los acontecimientos planetarios. Así emerge una amalgama de relaciones por la interacción entre el derecho ambiental nacional e internacional. Pero su efectividad no solo se relaciona con el adecuado diseño de normas sino también del involucramiento de los distintos actores sociales (Parveen, 2019, p. 38).

El derecho desde una perspectiva regulatoria es fundamental para alcanzar la consecución de los ODS y las NDC a través de nuevas legislaciones que estén bien diseñadas o de la implementación efectiva del marco normativo existente; de principios orientadores de la gestión pública y de decisiones y procedimientos administrativos ágiles y modernos. Muestra de ello, es que los ODS se desarrollan normativamente por parte de los poderes legislativos y ejecutivos nacionales y esto incluso podría compensar de alguna manera su falta de vinculatoriedad internacional (Martínez-Moscoso, 2021, p. 17). Igualmente, estas agendas internacionales se pueden lograr con el aporte que realizan los “tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, así como de decisiones jurisprudenciales de tribunales regionales y mundiales” (Martínez-Moscoso, 2021, p. 17).

Los ODS también interactúan con otras áreas del derecho como el constitucional ya que la Agenda 2030 ha sido considerada como una agenda de constitucionalismo global al incorporar aspiraciones individuales y colectivas que de igual forma están incluidas en las constituciones nacionales y que representan desafíos para todas las ramas del poder público y para el conjunto de los actores sociales. Tanto la Agenda 2030 como muchas Cartas Políticas alrededor del mundo incluyen aspiraciones sobre la libertad, la igualdad, la solidaridad, la erradicación de la pobreza, la protección ambiental y el crecimiento económico los cuales son la base del Estado Social de Derecho y de la vigencia de un orden democrático (Jimena Quesada, 2021).

El ODS 17 por ejemplo, establece que la paz, la justicia y las instituciones sólidas son aspectos esenciales para la consecución de los 16 objetivos restantes. De hecho, según Jimena Quesada (2021) se podría llegar a considerar que el discurso argumental de los ODS, a pesar de su naturaleza de *soft law*, podría servir de valor interpretativo de los ordenamientos jurídicos ya que inspira la vigencia de la parte dogmática de las constituciones y dinamiza sus partes orgánicas. En ese sentido la Agenda 2030 es también una agenda de constitucionalismo internacional y de promoción de la democracia social y de los derechos humanos. En este escenario, igualmente hay que considerar que los conflictos en la sostenibilidad y la crisis climática tienen impactos negativos sobre las poblaciones humanas lo cual genera un vínculo con el derecho internacional de los derechos humanos por fenómenos como el desplazamiento climático o la contaminación ambiental. Esta área jurídica responde a través de matrices regulatorias y estándares normativos para proteger los derechos (pp. 44-45).

De otro lado, los ODS también deben ser implementados de manera coherente con las obligaciones que los Estados han asumido en el derecho internacional. Muchos de ellos, - aunque no son ejecutables dadas las características esenciales de la ley blanda- apuntan a objetivos específicos que ya habían sido abordados en forma de tratados de derechos humanos y de derecho internacional ambiental¹. Es entonces que la Agenda 2030 pretende ser una plataforma de fortalecimiento a la implementación de los tratados internacionales ya que comparten temáticas, metas y audiencias (García-Martín, 2021, p. 7). La Agenda 2030 se ha considerado no solo como un acuerdo político sino como una verdadera evolución normativa de la comunidad internacional pues se trata de un espacio basado en obligaciones preexistentes para la consolidación de nuevos objetivos y para perfeccionarlas. Incluso por su gran aceptación y práctica generalizada podría llegar a ser considerada como derecho consuetudinario por su universalismo y aplicación a todos los sujetos del derecho internacional (García-Martín, 2021, pp. 3-6).

Según Linazasoro (2020), el cambio climático igualmente se relaciona con el derecho administrativo en particular con los principios de una buena administración pública como la participación ciudadana o la coordinación. La buena administración es “una forma de redefinición legal de los derechos, poderes y responsabilidades que permita afrontar los desafíos del cambio climático” (p. 146). La buena administración optimiza los recursos disponibles, actúa con debida diligencia e intenta lograr la mejor decisión posible al servicio del interés general y de la protección de los derechos de los ciudadanos. No obstante, Moraga y Meckievi (2016) citados por Linazasoro lamentan que las ramas clásicas del derecho -como el derecho administrativo- se han acercado a estas cuestiones de forma reciente y tardía y el derecho ambiental, ha cedido ante las “categorías jurídicas tradicionales en las que no encuentra las respuestas en las formas y en los tiempos que exigen los estándares y la emergencia climática que vivimos actualmente” (p. 149).

¹ Dentro de los principales se encuentran: la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, adoptada el 2 de febrero de 1971; la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, adoptada el 3 de enero de 1973; el Convenio de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono adoptado el 22 de marzo de 1985 y su Protocolo de Montreal relativo a sustancias agotadoras de la capa de ozono, adoptado el 16 de septiembre de 1987; el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, adoptado el 22 de marzo de 1989; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada el 9 de mayo de 1992; el Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado el 5 de junio de 1992; la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, adoptada el 17 de junio de 1994; el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptado el 11 de diciembre 1997; el Convenio de Rotterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado previo a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos, Objeto de Comercio Internacional, adoptado el 10 de septiembre de 1998; el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, adoptado el 22 de mayo de 2001; el Convenio de Minamata sobre el mercurio y sus compuestos, adoptado el 10 de octubre de 2013, y el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 (Rodríguez, 2021).

Subsección I.1.a. La relación entre los instrumentos de *soft law* de desarrollo sostenible y de *hard law* del derecho internacional ambiental

Por *soft law*, derecho suave o derecho indicativo, se entienden aquellas normas que impulsan la codificación del derecho internacional pero que son más flexibles y que no requieren de trámites legislativos para su aplicación y en consecuencia, dan una respuesta más rápida a los desafíos del derecho internacional. La presión del resto de la comunidad internacional, la reputación y prestigio y los mecanismos de seguimiento suelen funcionar como gatilladores del cumplimiento de estas normas (García-Martín, 2021, p. 4). Justamente, la Agenda 2030 fue aprobada por la Resolución A/RES/70/1 de 2015 de la ONU que no es jurídicamente vinculante y “siendo un instrumento de derecho indicativo o *soft law*, su aplicación depende, en mayor medida, de la aceptación de los Estados, lo que resulta una ventaja política que no debe subestimarse. Asimismo, este tipo de normas a menudo impulsan el desarrollo del derecho internacional, contribuyendo a sentar las bases para la codificación e incluso facilitando la creación de derecho internacional consuetudinario” (García-Martín, 2021, p. 2).

Por otra parte, el *hard law*, derecho duro o derecho fuerte consiste en las normas del derecho internacional público que contienen obligaciones adoptadas y aceptadas por los Estados y cuyo incumplimiento podría derivar en la responsabilidad internacional. No obstante, existen cuestionamientos sobre la eficacia del derecho internacional ambiental en general, ya que se considera que sus normas no arrojan el resultado esperado por los actores sociales debido a la lentitud de los procesos, la supremacía de los intereses económicos o políticos nacionales, la ambigüedad de sus obligaciones y la ausencia de mecanismos de sanción robustos y contundentes (Gafner-Rojas, 2018, pp. 161-163).

Un instrumento de *soft law* como la Agenda 2030, puede tener un gran valor jurídico por incidir en el cumplimiento de otros compromisos internacionales contraídos por los Estados a través de tratados internacionales o instrumentos de *hard law*, antes o después de ella, como el Acuerdo de París. En ese sentido, la literatura ha planteado que la Agenda 2030 pueden tener dos lecturas: una optimista pues ha sido creada un marco normativo global y flexible que permite avanzar a la humanidad por un camino común; pero también una pesimista, ya que al no tener mecanismos coactivos se inhabilita su implementación efectiva y universal. De esta manera, el cumplimiento de los ODS depende en gran medida de la efectividad y articulación de los marcos jurídicos y políticos nacionales y de la voluntad política de los gobiernos para su implementación (García-Martín, 2021, p. 7).

La responsabilidad por el incumplimiento también es un aspecto muy importante en la discusión del derecho internacional público. En la Agenda 2030 se prevé un seguimiento ante el FPAN y sobre los tratados ambientales, como se mencionó anteriormente algunos incluyen dentro de su arquitectura un comité de apoyo a la aplicación y el cumplimiento de carácter facilitador no confrontacional. La solución de controversias en el derecho internacional ambiental se da principalmente a través de la Corte Internacional de Justicia en su sala ambiental, las Cortes regionales de Derechos Humanos, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, el Órgano de solución de Controversias de la Organización Mundial del Comercio y las Cortes internacionales de arbitraje y conciliación ambiental pero cada una de estas instancias tiene limitaciones para conocer de los asuntos ambientales en razón de su competencia y jurisdicción (Villa, 2013, pp. 198-227).

Subsección I.1.b. Los ODS y los acuerdos multilaterales ambientales

De acuerdo con Underdal y Rakhyun (2017), la Agenda 2030 abrió nuevas ventanas de oportunidades para cambios innovadores al incluir lineamientos para la gobernanza global. Sin embargo, la noción de sostenibilidad por sí misma tiene enormes implicaciones en un amplio rango de actividades humanas, así como también las tiene el concepto de desarrollo. En una perspectiva de mediano y largo plazo, para que los ODS puedan mostrar éxito en su implementación deberían impactar a todas o por lo menos a la mayoría de las instituciones -en sentido amplio- y de los instrumentos existentes, como los tratados internacionales en derechos humanos o en asuntos ambientales (CEPAL, 2019).

Muchos de estos instrumentos han estado profundamente inmersos en sus propias discusiones y en conseguir solo las metas que se plantearon, sin establecer diálogos significativos entre sí. Por esta razón para ser efectivos, los ODS requieren penetrar los regímenes existentes de carácter vinculante, como el de cambio climático o el de los derechos humanos, que fueron establecidos previamente, así estos hayan sido concebidos inicialmente para propósitos específicos (Underdal y Rakhyun, 2017, p. 243).

Para ejemplificar la coherencia requerida entre los diferentes elementos del sistema internacional, la doctrina ha utilizado la metáfora de la “orquesta” al referirse a los esfuerzos necesarios para coordinar los distintos componentes en un sistema de armonía, entre ellos, para lograr un desempeño colectivo. Como en todas las orquestas, se requieren múltiples agentes operadores de cada uno de ellos con distintos roles, así como una audiencia que

sobre la cual recaen las melodías interpretadas. No obstante, la premisa sobre la que opera la orquesta es que todos los músicos están inmersos en un proyecto conjunto guiado por un objetivo, un guion, una interpretación y un estilo de comunicación comunes. A pesar de la división del trabajo, la orquesta será medida por su desempeño colectivo y por los ajustes mutuos para lograr la armonía (Underdal y Rakhyun, 2017, p. 243).

Sin embargo, existen algunas críticas frente a esta postura que señalan que el concierto internacional presenta profundas fragmentaciones o segmentos en donde los esfuerzos no pueden estar orientados a “homogenizar” las acciones para tocar una misma “melodía” sino que debe partir de unos mínimos que permitan orientar las particularidades hacia un objetivo común. Por ejemplo, según Underdal y Rakhyun (2017) esa fragmentación se observa en el campo institucional donde es particularmente dominante que en ciertos ámbitos políticos como el ambiental, hay una gran cantidad de acuerdos internacionales pero no hay normas o principios con estatus de *ius cogens*, universalmente aplicables, con independencia del consentimiento de los Estados (pp. 249-253).

Frente a esta postura, aparecen críticas como la de Lorenzo (2020) quien señala que “En el momento de su emisión, las Declaraciones de Estocolmo y de Rio de Janeiro eran consideradas “Soft law”. Hoy en día, existen juristas que entienden que los principales principios enumerados en dichas declaraciones tienen rango de normas jurídicas de carácter obligatorio para los estados, siendo aceptadas como normas jurídicas internacionales cuya fuente es la costumbre internacional. El reconocimiento declarativo de dichos principios, la concepción de que son obligatorios y la práctica de los estados han hecho que, en el estadio actual, puedan ser considerados normas consuetudinarias” (p. 49).

Finalmente, la perspectiva de Underdal y Rakhyun (2017) sostiene que no se espera que los ODS generen grandes reformas a la arquitectura internacional o que integren nuevas prácticas que reduzcan significativamente la fragmentación del sistema de gobernanza global. No obstante, tanto quienes apoyan como aquellos que critican, coinciden en afirmar que en todo caso, el concepto de desarrollo sostenible ha sido cada vez más aceptado como una noción rectora y es perseguido como objetivo último de la comunidad internacional en general. Este término ha sido utilizado como un eje instrumental para conducir el problema de la fragmentación integrando diferentes áreas del derecho internacional y la gobernanza. Por ejemplo, los ODS consagran objetivos supranacionales

sin importar si todos los Estados han ratificado o no los tratados internacionales (Underdal y Rakhyun, 2017, p. 254).

Subsección I.1.c. El enfoque de derechos humanos

El respeto de los derechos humanos es una condición básica para el logro del desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático (Verdiales, 2018). La aplicación de estrategias basadas en el refuerzo y promoción de los derechos humanos, resulta necesaria si se quiere erradicar la pobreza y conseguir los objetivos plasmados en la Agenda 2030 (Verdiales, 2019, p. 18). El Enfoque Basado en los Derechos Humanos - EBDH se define como “un marco de análisis en el sector del desarrollo que atiende las necesidades específicas de los derechos humanos, influyendo en la elaboración de políticas para la promoción de los derechos humanos en todos los países. En definitiva, el EBDH radica en asumir la noción y el reconocimiento de los derechos humanos como base del desarrollo personal y social de todos los seres humanos” (Verdiales, 2018, p. 88).

Se podría decir que tanto la Agenda 2030 como el Acuerdo de París en sus preámbulos y demás contenidos, reafirmaron los principios emanados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como de la Carta de las Naciones Unidas y de otros instrumentos de los sistemas universal y regional de protección². En este sentido, tanto el desarrollo sostenible como la acción climática “han tenido y tienen dentro de sus propósitos trabajar conjuntamente en el combate y erradicación de la pobreza incorporando los derechos humanos en su desarrollo e implementación para no dejar a nadie atrás” (Verdiales, 2019, p. 9). Así, es posible afirmar que los derechos humanos son un lente transversal e interseccional para abordar los dos temas.

² En el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos de la ONU y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se encuentran dentro de los principales: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (relacionado con ODS 4); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (relacionado con ODS 3); la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (relacionado con ODS 5); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño (relacionado con ODS 11); la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; la Convención Interamericana de Derechos Humanos (relacionado con ODS 8); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (relacionado con ODS 1); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (relacionado con ODS 5); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar Tortura; la Convención Interamericana sobre el tráfico internacional de menores; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (relacionado con ODS 2), entre otros.

Apartado I.1.c.1. Derechos humanos y ODS

La literatura ha resaltado la importancia de incorporar el enfoque de derechos humanos en el desarrollo sostenible. Un primer intento se dio en los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM con pocos resultados pues no se lograron construir estrategias integrales con esta mirada, lo cual fue una de las principales críticas de estos objetivos. Sin embargo, en los ODS el respeto de la dignidad humana y de la justicia es un eje transversal de su implementación y estos se relacionan con todas las categorías de derechos humanos: los civiles y políticos, los económicos, sociales, culturales y ambientales y los colectivos, reconocidos y desarrollados a través del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho constitucional en muchos países (Verdiales, 2018).

Detrás de cada ODS hay uno o varios derechos humanos involucrados y varios tratados o declaraciones que se alinean. Asimismo, comparten las características de interdependencia, interconexión y complementariedad y tienen un énfasis en las personas y grupos más vulnerables y abordan la desigualdad estructural. A pesar de que la Agenda 2030 no es en sí misma un tratado internacional jurídicamente vinculante, “contiene numerosas referencias al derecho internacional y refuerza, en gran medida sus principios, lo que supone un impulso para que los Estados cumplan con las normas previamente establecidas en esta materia” (García-Martín, 2021, p. 4).

Así, al implementar adecuadamente los ODS se genera una sinergia con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y viceversa. El logro de los primeros apoya la consecución de los otros (Verdiales, 2018, p. 90).

Apartado I.1.c.2. Derechos humanos y cambio climático

La crisis climática también es una crisis de derechos humanos. El preámbulo del Acuerdo de París alienta a las naciones a “considerar sus respectivas obligaciones en materia de derechos humanos”. Asu vez, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre derechos humanos y medio ambiente David Boyd (2019) en su reporte “Clima seguro” determinó que la crisis climática tiene efectos devastadores para el disfrute de los derechos humanos. En el mismo sentido señaló que éstos juegan un rol crucial como catalizadores de la lucha contra el cambio climático. El cambio del clima tiene impactos negativos particularmente en derechos, como a la vida, la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento, los

derechos de los niños y el ambiente sano. Asimismo, afirmó que las personas y grupos en situación de vulnerabilidad son los más afectados (Boyd, 2019, pp. 18-24).

En su informe, también sostuvo que los Estados tienen una serie de obligaciones asumidas en los tratados internacionales de derechos humanos y en sus marcos internos pero que también las empresas ostentan responsabilidades en sus operaciones. Como condiciones indispensables para la garantía de los derechos humanos dentro de la acción climática priorizó redireccionar las sociedades lejos de la adicción a los combustibles fósiles; acelerar las medidas de mitigación; favorecer la adaptación de los más vulnerables; fortalecer el financiamiento climático, en especial para las pérdidas y daños y, empoderar a las instituciones de la Organización de Naciones Unidas - ONU (Boyd, 2019, p. 26).

De igual manera, García y Noroña (2021) sostienen que “el cambio climático comienza a convertirse en una de las principales preocupaciones de los organismos de supervisión de derechos humanos tanto en el sistema universal a través de sus órganos regulares y sus mecanismos especiales” como en los sistemas regionales de protección (p. 112). Muestra de ello, es el mandato del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para la creación de una relatoría especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático mediante la Resolución/48/14 de octubre de 2021 la cual inició su trabajo en mayo de 2022. Desde la perspectiva del Sistema Interamericano, además de casos como *Lhaka Honhat vs. Argentina*, existe un considerable acervo normativo interamericano que respalda las obligaciones más generales para los Estados en aspectos ambientales y que se complementa con los tratados en materia ambiental (García Muñoz y Noroña, 2021).

Dentro del enfoque de derechos humanos en la acción climática también se ha planteado la necesidad de incorporar una perspectiva de género, esto “un enfoque que permite analizar, comprender y aportar en la transformación de las asimetrías existentes entre mujeres y hombres, las relaciones de género, la construcción o de-construcción de estereotipos, y las prácticas discriminatorias que limitan una plena realización de ser humano. Esta mirada contribuye a identificar situaciones que limitan el desarrollo pleno de las personas y a lograr una mayor equidad entre los géneros” (Vásquez et al., 2018, p. 199).

En este sentido, integrar enfoques feministas y de género en la acción climática y de desarrollo sostenible implica cuestionar la idea de que su implementación es ajena a los

estereotipos de género y permite comprender los instrumentos internacionales como herramientas sociales que están inmersas en una red de significados y prescripciones respecto de lo que es necesario para sujetos sexuados. Propiciar debates, por ejemplo, acerca de figuras centrales en materia de mitigación y adaptación, responden a ese propósito (Céspedes-Báez et al., 2022).

El rol de las mujeres en la protección ambiental y climática ha sido ampliamente estudiado desde la perspectiva del ecofeminismo de Vandana Shiva hasta el presente. En esta teoría se considera que ellas son poderosas agentes de cambio, usan de forma más eficiente los recursos naturales, son protectoras de la casa común y de los seres que lo habitan, son muy persuasivas en sus mensajes ambientales y con base en ello, buenas negociadoras en los conflictos. A pesar de esto, las mujeres son algunas de las más afectadas por el cambio climático en función de sus roles de cuidadoras y proveedoras de sus familias o por la brecha de empleo, educación y salud. Asimismo, son de las personas que menos representación tienen en los órganos de poder y espacios de decisión desde los que se lucha contra estas problemáticas.

De igual manera, la acción climática y de desarrollo sostenible reconocen que las crisis generan impactos diferentes en las personas y que existen distintos tipos de vulnerabilidades que deben ser atendidas de manera especial. El enfoque diferencial parte de la premisa que existen unas personas y grupos que han sido históricamente discriminados, abandonados y excluidos en toda la región y que esta situación los ha llevado a soportar una mayor carga de desigualdad y degradación ambiental (CIDH, 2021, p. 15).

Dentro de ellos se encuentran poblaciones humanas muy diversas por razones económicas, políticas o etarias como las personas en situación de pobreza, de calle, de desplazamiento forzado, de discapacidad, los trabajadores migrantes, los niños, los jóvenes o los adultos mayores. Para responder a sus particularidades, la respuesta estatal debe tener una mirada preventiva, institucional, presupuestal, de identificación de los riesgos e impactos para cada grupo humano y de diseño de políticas, planes y normas que recojan sus rasgos correspondientes.

Finalmente, la democracia es otro de los pilares del enfoque de derechos humanos en la acción climática. Parte de la premisa de que la mejor manera de tomar decisiones públicas sobre políticas, planes, programas, leyes o autorización de proyectos en donde se

incorpora la variable de cambio climático, es a través de la garantía de tres obligaciones de procedimiento también consideradas como derechos fundamentales de acceso a la información, a la participación y a la justicia.

Este concepto considera de la mayor importancia la incorporación de la perspectiva de género y el enfoque diferencial pues tiene una lupa especial en personas y grupos en situación de vulnerabilidad climática. Busca resaltar las voces de los diferentes actores sociales, incluirlas en las medidas adoptadas -en particular, de quienes más sufren los efectos adversos de la crisis climática y del desarrollo insostenible- e incorporar estándares específicos para cada uno de ellos. Esta definición se construye a partir de lo establecido en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y del concepto de democracia ambiental materializado en el Acuerdo de Escazú de 2018 para América Latina y el Caribe.

La democracia ha sido igualmente considerada como una plataforma de la acción climática y desarrollo sostenible en la cual se desarrollan estándares para la implementación de los mencionados tres derechos de acceso y respecto de los cuáles el Acuerdo de Escazú e instrumentos como la Opinión Consultiva No. 23 de 2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sido muy importantes (CIDH, 2021, p. 20).

De igual forma, la Resolución 3 de 2021 proferida en el seno del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha destacado los desarrollos sobre democracia ambiental realizados por el Acuerdo de Escazú sobre los derechos de acceso en asuntos ambientales y reconocido que se requiere que la información climática sea oportuna, completa, comprensible, clara, accesible, culturalmente adecuada, veraz y expedita sobre mitigación, adaptación y medios de implementación. Respecto de la participación climática, debe ser efectiva, abierta, inclusiva, desde etapas tempranas, significativa, obligatoria y durante todas las etapas de la decisión climática. Acerca de la justicia climática, tanto en su dimensión administrativa como judicial, debe ser gratuita, contar con todas las garantías del debido proceso y eliminar todas las barreras para su ejercicio (REDESCA y CIDH, 2021).

Sección I.2. El marco global de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible

Bajo la premisa de que era necesario un cambio de patrones y la transformación del paradigma de desarrollo actual hacia una trayectoria sostenible, inclusiva, con visión de largo plazo y dar continuidad a los ODM, 193 Estados miembros de la ONU adoptaron la Resolución A/RES/70/1 en septiembre de 2015 titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³”. El documento incluye 17 objetivos⁴, 169 metas y 244 indicadores globales con el fin de orientar las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo en una nueva hoja de ruta durante 15 años. Se trata de un poderoso llamado a la acción para poner fin a la pobreza y no dejar a nadie atrás, proteger el planeta, mejorar las vidas de las personas en todo el mundo y fomentar la paz (Pedrajas, 2017, p. 80). Fue concebida como una agenda reforzada, ambiciosa y como un cambio de visión estructural para abordar problemas históricos como la desigualdad y la degradación ambiental a largo plazo (CEPAL, 2016, pp. 6-9; Huitrón y Santander, 2018, p. 3; Verdiales, 2019, p. 9; Martínez-MoscOSO, 2021, p. 15).

La Agenda 2030 contó con un importante consenso y apoyo global, tiene un carácter universal e incorpora un enfoque *multidimensional* al entender las interconexiones entre los diversos objetivos; *multinivel* por considerar la existencia de estructuras de gobernanza supra y sub estatales y *multiactor*, ya que el logro de la misma solo podrá alcanzarse con la integración de actores públicos y privados (Huitrón y Santander, 2018, p. 4). La implementación de esta agenda depende asimismo de un modelo de gobernanza transversal y de la transparencia de la información pública (Pereira et al., 2021, p. 46).

Este proceso fue también el resultado del fin del periodo previsto para los ODM (2000 – 2015) y de revisar la manera en que estos objetivos habían sido planteados. En 2012, la

³ El concepto de desarrollo sostenible adoptado en esta tesis proviene del informe “Nuestro Futuro Común” de 1987, introducido en las cumbres internacionales y estudiado por autores como Sachs (2008; 2009) y Veiga (2010) en el cual se parte de la premisa de que los recursos naturales son finitos y que no es posible continuar con el crecimiento económico sin considerar aspectos sociales y ambientales, respetando la diversidad, promoviendo la equidad intergeneracional y luchando contra la desigualdad social. Este concepto incluye una variedad de concepciones desde la dignidad, los derechos humanos y de un relacionamiento distinto entre los seres humanos y la naturaleza.

⁴ Objetivo 1: Fin de la Pobreza; Objetivo 2: Hambre Cero; Objetivo 3: Salud y Bienestar; Objetivo 4: Educación de Calidad; Objetivo 5: Igualdad de Género; Objetivo 6: Agua Limpia y Saneamiento; Objetivo 7: Energía Asequible y No Contaminante; Objetivo 8: Trabajo Decente y Crecimiento Económico; Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructura; Objetivo 10: Reducción de las desigualdades; Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles; Objetivo 12: Producción y Consumo Responsables; Objetivo 13: Acción por el Clima; Objetivo 14: Vida submarina; Objetivo 15: Vida de Ecosistemas Terrestres; Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas y Objetivo 17: Alianza para lograr los Objetivos.

comunidad internacional identificó que se requería cambiar el enfoque de estos pues estaban muy centralizados en algunas cuestiones como la mortalidad infantil y la desnutrición materna, que, aunque son problemáticas importantes y que pretendían ser universales, no eran parte de una agenda comprehensiva y holística que realmente involucrara a todos los países. Incluso llegó a afirmarse que “se generaba una discriminación hacia el resto de la población vulnerable por su excesiva focalización en los más pobres de entre los pobres” (Verdiales, 2018, p. 80). Además, se basaban principalmente en las ayudas provenientes de la cooperación y no determinaron suficientes estrategias de financiación nacional (Chaudhuri, 2015; Matida, 2016).

Pese a sus loables fines, sobre la Agenda 2030 se han plantado diversas críticas. Se cuestiona su “capacidad real para transformar las lógicas de poder estructural” hacia la construcción de un mundo más justo, equitativo y sostenible teniendo en cuenta los profundos cambios que esto implica en todos los niveles, los intereses económicos encontrados y el lento ritmo de progreso de los gobiernos (Fernández et al., 2018, p.23). Igualmente, dado que los países enfrentan serias dificultades para evitar la fragmentación de las acciones, la dispersión burocrática y promover la movilización de una gran cantidad de recursos, se estima que los ODS serían solamente “una colección de buenos propósitos que seguro acabarán por frustrarse” (Munster, 2018, p. 10).

Esta polémica afirmación parece estar acercándose a la realidad actual pues a pesar de los avances logrados entre 2015 y 2018 pero con posterioridad a la pandemia del COVID - 19, por segundo año consecutivo el mundo no está consiguiendo avanzar en el progreso de los ODS (Sachs et al., 2022, p. 9). Asimismo, se juzga que el Foro Político de Alto Nivel – FPAN, mecanismo institucional donde se discute el avance de los ODS, es una institución débil debido a que no tiene una naturaleza permanente y cuenta con recursos muy limitados para su funcionamiento (García – Martín, 2021, p. 8).

Subsección I.2.a. América Latina y la arquitectura institucional de los ODS

A diferencia de los OMD, los ODS en los países de América Latina parecen una agenda más adecuada con su realidad y con sus posibilidades de cooperación. Por ejemplo, los temas de salud y educación ahora cuentan con una perspectiva poblacional más amplia, ya que como se mencionó en la sección anterior, los primeros aparentaban una relación más cercana solo con los problemas de los países menos adelantados o de renta baja. La realidad latinoamericana presenta características particulares como la alta vulnerabilidad a

los efectos del cambio climático a pesar de que los países que la conforman no son los principales emisores de GEI del mundo, alberga gran parte de la biodiversidad del planeta, está marcada por fuertes procesos de desaceleración de la economía y por estallidos sociales a causa de la desigualdad y la pobreza (Dávalos, 2020).

Para asumir la implementación de los nuevos objetivos, América Latina ha adoptado, en sus contextos nacionales marcos institucionales y normativos específicos; proceso que ha evidenciado una debilidad de coordinación entre actores estatales y no estatales, la urgencia del fortalecimiento estadístico y de generación de datos para el seguimiento y monitoreo (Huitrón y Santander, 2018, p. 5 y Tezanos, 2019, p. 19).

Desde el punto de vista jurídico, la configuración de estructuras institucionales es muy importante para “dotar de mecanismos e instrumentos de coordinación al proceso de adopción e implementación, incorporando en ellos diversos actores, así como vinculando a los diferentes poderes de gobierno –local, territorial, nacional–, con el propósito de que las agendas permeen todos los niveles y de manera horizontal al conjunto de la sociedad” (Huitrón y Santander, 2018, p. 6). La institucionalización de estos compromisos en ocasiones se ha dado bajo la responsabilidad de órganos preexistentes, que, por ejemplo, tuvieron a su cargo la implementación de los ODM o se han creado espacios nacionales específicos de alto nivel como en Colombia, Brasil y México.

La Agenda 2030 requiere “una arquitectura institucional que facilite su gobernanza y fortalezca las capacidades domésticas necesarias para cumplir con los ODS. Un buen diseño institucional es un requisito para el logro de la confianza política y social”, así como para la efectividad de los conceptos de coordinación, planificación del Estado y buena administración pública (Arenilla, 2019, p. 19). De acuerdo con Arenilla, la arquitectura institucional podría incorporar cinco variables en relación con la Agenda 2030: i) Liderazgo efectivo por parte de los órganos responsables en el nivel más alto de la estructura gubernamental del país; ii) Mecanismos institucionales de control y evaluación independientes y transparentes; iii) Capacidad institucional respecto de temas administrativos, competencias, recursos humanos, estadísticos y financieros; iv) Relaciones intergubernamentales y alianzas en el ámbito subnacional a través de políticas de descentralización y, v) Participación y comunicación para el intercambio con todos los agentes nacionales (p. 19).

Una buena arquitectura institucional sin duda contribuye al aumento de la confianza de los ciudadanos en el Estado, a que las decisiones sean más legítimas y a que haya una mayor aceptación y satisfacción pública sobre los procesos. En América Latina se observa que son muchos y muy diversos los actores estatales y no estatales a quienes hay que involucrar y que esto puede resultar muy costoso y difícil de coordinar. La debilidad y desarticulación institucional es un problema que está presente en toda la región (Arenilla, 2019, pp. 20-25).

Bajo este panorama, autores como Lalama y Bravo (2019) señalan que aunque se han hecho avances importantes en la región el horizonte es muy complejo y es muy difícil alcanzar los ODS debido a problemáticas estructurales que los obstaculizan, como la disminución del nivel de crecimiento económico por causa de la pandemia del COVID - 19, el aumento de la desconfianza en los gobernantes, de los niveles de corrupción, de las personas en condición de pobreza extrema y de constantes vulneraciones de derechos humanos (p. 23).

Subsección I.2.b. Desarrollo Local Sostenible y localización de los ODS

Aunque los ODS tienen un enfoque global, su implementación y efectividad depende en gran medida de la forma en que los agentes locales logren generar ciertas competencias y los incorporen dentro de sus prioridades. Los ODS deben expresarse en acciones concretas en las agendas y planes territoriales y para ello es preciso tener en cuenta las necesidades y aterrizar las metas e indicadores de acuerdo con las particularidades de los territorios, igual que los sistemas de monitoreo (Gallo y Freitas, 2014, p. 4394). Del mismo modo, la promoción del desarrollo sostenible local es imprescindible para la búsqueda de la justicia social y de los derechos individuales y colectivos (Zapata et al., 2020, pp. 25 – 26).

El concepto de “Desarrollo Local Sostenible” resalta la importancia de considerar en la mirada nacional, la localización geográfica y los procesos históricos de los territorios; distinguir entre lo rural y lo urbano; descentralizar las decisiones y tomarlas de abajo hacia arriba; analizar la disponibilidad y el estado de los recursos naturales y la biodiversidad y, determinar cuáles son las capacidades gubernamentales, comunitarias y privadas en los niveles subregionales. Aquellos son factores determinantes para generar prosperidad y bienestar pero no se trata de una receta universal y que se pueda generalizar en cualquier escenario. Estas características sumadas a la consolidación de la democracia participativa

y de la planeación estratégica, cuando se adoptan, pueden representar una transformación positiva en la economía, en la organización social y lograr cambios significativos en la gobernanza local (Zapata et al., 2020, p. 9).

En términos prácticos, la localización de los ODS o su implementación en los territorios también depende de la superación de grandes obstáculos como la escasez de recursos financieros, la falta de capacidades técnicas de los equipos de los órganos regionales, la lentitud de los procesos y las deficiencias técnicas y de infraestructura para el seguimiento y monitoreo en escalas locales sobre todo en países con grandes dimensiones territoriales, lo cual produce asimetrías en la calidad de los datos (Albuquerque, 2019, p. 99; Pereira et al., 2021, p. 55; Novoa, et al., 2021, p. 29).

Sección I.3. El marco global de políticas para el cambio climático

El aumento de la evidencia científica desde 1980 desarrollada principalmente por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático – IPCC sobre el aumento de la temperatura en la tierra llevó a una creciente preocupación y conciencia de que las actividades económicas humanas han contribuido a aumentos sustanciales de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero – GEI en la atmósfera. Como respuesta a esta situación, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 11 de diciembre de 1990, una resolución que estableció la conformación de un Comité Intergubernamental de Negociación con el mandato de negociar un tratado sobre la problemática global del cambio climático.

Este fue el comienzo de la consolidación del régimen jurídico internacional del cambio climático existente que está compuesto principalmente por tres tratados: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - CMNUCC, su Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. La CMNUCC entró en vigor en 1994 y en la actualidad tiene una aceptación universal con la ratificación de 197 Partes (UNFCCC, 2022 y Zangerolame y Sabbá, 2019). De acuerdo con el artículo 2, su objetivo es “lograr, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” y contiene obligaciones generales sobre cambio climático especialmente sobre información y transparencia (UNFCCC, 1992). Su máximo órgano decisorio es la Conferencia de las Partes – COP, que a la fecha de cierre de esta investigación se había reunido en veintisiete oportunidades. (UNFCCC, 1992, artículo 7).

Con el fin de detallar mejor los compromisos de las Partes de la CMNUCC, en 1997 se adoptó el Protocolo de Kioto que entró en vigor en 2005. Mediante este instrumento vinculante se establecieron metas de mitigación solo para los países desarrollados incluidos en el Anexo I de la Convención, durante dos periodos de compromisos: 2008 a 2012 y 2013 a 2020, este último establecido en la Enmienda de Doha (UNFCCC, 2012). Este Protocolo también introdujo los mecanismos de mercado, siendo estos: la Implementación Conjunta, el Comercio de Emisiones y el Mecanismo de Desarrollo Limpio que permitían a los países del Anexo reducir emisiones fuera de sus fronteras (UNFCCC, 1997).

Subsección I.3.a. La esperanza del Acuerdo de París

El Acuerdo de París fue adoptado por la COP 21 en diciembre de 2015 y entró en vigor muy rápidamente en noviembre de 2016 (UNFCCC, 2015). Fue considerado como una buena noticia para el clima y el multilateralismo y se consideró novedoso por tres aspectos. En primer lugar, asume que el cambio en la trayectoria del desarrollo se produce por convicción y no por imposición y por esta razón, busca compatibilidad entre el objetivo colectivo y los caminos individuales de los países: alcanzar la neutralidad de carbono y asegurar que la temperatura media de la Tierra no aumente por encima de 1.5° – 2°C. En segundo lugar, utiliza la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos de control y seguimiento y, en tercer lugar, ofrece “un marco para la visión de conjunto, el aprendizaje colectivo y la evaluación periódica donde la acción esencial se produce no en el escenario internacional sino en el doméstico y sectorial” (Ribera, 2016, p. 5-6).

En este instrumento, los países se proponen “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático (UNFCCC, 2022, artículo 2). Para el logro de ello, las Partes deberían esforzarse por formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, teniendo presente el artículo 2 y tomando en consideración sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales” según el artículo 4.19. Dentro de las características centrales del Acuerdo de París está la combinación de dos enfoques: de abajo hacia arriba o “bottom – up” y de arriba hacia abajo o “top-down”. En el primero, las Partes determinan sus medidas a nivel nacional, como sus

contribuciones; y en el segundo, determinaciones comunes como los principios, los objetivos de mitigación y adaptación y los flujos financieros, se toman en la negociación internacional (Klein, 2020, p. 233).

Dentro de los aspectos que sobresalen en el Acuerdo de París, se encuentra que los artículos 2 y 7 elevan el componente de adaptación al mismo nivel de la mitigación, aspecto que es muy importante para los países en vía de desarrollo y que también es considerado como un resultado del enfoque de “abajo hacia arriba”. Como elementos determinantes para lograr la aplicación efectiva de este tratado, se incluyen medios de apoyo como el financiamiento del artículo 9, la tecnología del artículo 10 y el fortalecimiento de capacidades del artículo 11. Otros puntos importantes, son las medidas del artículo 5 para aumentar los sumideros de carbono como los bosques y la estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques - REDD+; los enfoques de cooperación voluntaria y al desarrollo sostenible del artículo 6 y el enfoque de pérdidas y daños⁵ del artículo 8 el cual se operacionaliza a través del Mecanismo de Varsovia (UNFCCC, 2013; 2015).

Adicionalmente, el Acuerdo de París incorpora tres arreglos institucionales para lograr que las Partes cumplan con sus obligaciones: el marco de transparencia (artículo 13), el balance mundial (artículo 14) y el comité de aplicación y apoyo al cumplimiento (artículo 15) (UNFCCC, 2015). El marco de transparencia se encuentra estipulado en el artículo 13 con el objetivo de promover la confianza sobre las medidas del tratado y está basado en un informe bienal de transparencia que las Partes deben presentar cada dos años desde 2024 a más tardar. Los detalles de estos informes fueron negociados en Katowice en 2018. Esta información será evaluada técnicamente por personas expertas y cada Parte participará en una revisión de los progresos, sus esfuerzos en financiación y el cumplimiento de su NDC (Klein, 2020, p. 233).

Por su parte, el Balance Mundial o “Global Stocktake” del artículo 14 es un control de la evolución colectiva y de la posibilidad real de alcanzar los objetivos a largo plazo en mitigación, adaptación y medios de implementación a la luz de la equidad y la mejor

⁵ Según Goodman y Martínez (2021) “El Órgano Subsidiario de Implementación de la CMNUCC ha intentado presentar una definición de pérdidas como “impactos negativos en relación con los cuales la reparación o restauración es imposible”, mientras que los daños se consideran “impactos negativos en relación con los cuales la reparación o restauración es posible.” La literatura define daños y pérdidas como los impactos a los que las personas no pueden hacer frente o adaptarse, que causan daños irreparables o pérdidas irreversibles. Aborda tanto elementos económicos como no económicos, como culturas, tradiciones, idiomas, e incluso el verse obligado a dejar el hogar para salvaguardar la vida” (p. 5).

información científica disponible. Los resultados ayudarán a ajustar y a mejorar las medidas tomadas para el siguiente ciclo. En 2022 se dio inicio a la preparación del primer balance mundial, el cual tendrá lugar en la COP 28 del 2023 y de ahí en adelante cada cinco años.

Gráfico No. I. 1. Ciclo de ambición de las NDC



Fuente: (Klein, 2019, p. 244)

De otro lado, el comité de apoyo al cumplimiento del artículo 15 consiste en un grupo de 12 personas, más 12 suplentes, con reconocida experticia en temas científicos, técnicos, socioeconómicos o legales relevantes. La naturaleza del Comité es facilitadora y debe funcionar de una manera transparente, no contenciosa y no punitiva. Así mismo, debe tener en cuenta las capacidades nacionales respectivas y las circunstancias de las Partes al ejercer sus funciones, siendo éstas la facilitación de la aplicación y la promoción del cumplimiento del Acuerdo (UNFCCC, 2015, artículo 15.2). El comité puede conocer de casos cuando una Parte lo solicita; cuando una Parte no haya cumplido con sus obligaciones respecto de la NDC, informes o comunicaciones o no haya participado en el examen facilitador; en caso de discrepancias importantes sobre la información presentada bajo el marco de transparencia (requiere su consentimiento), o cuando el Comité detecte cuestiones sistémicas que afecten el cumplimiento de varias partes (Klein, 2020, p. 245).

Dentro de las críticas al Acuerdo de París se plantea que el documento “no tiene claridad sobre muchos temas, los cuales fueron dejados de lado intencionalmente para alcanzar un consenso para terminar el trabajo y conseguir las ratificaciones” (Zangerolame y Sabbá 2019, p. 126). En el mismo sentido, se controvierte que el lenguaje utilizado en el texto del tratado pareciera más de *soft law* por incluir un alto contenido de preceptos no vinculantes al recurrir constantemente a expresiones que flexibilizan las obligaciones como “deberían” o “de conformidad con sus circunstancias nacionales” (Nava, 2016, p. 120; Petrone, 2021,

p. 186). De igual manera, se señala que “los textos jurídicos climáticos existentes no han sido ni serán suficientes para mantener la temperatura de la tierra por debajo de los 2°C por la falta de voluntad política” (Nava, 2016, p. 131; Petrone, 2021, p. 186). Igualmente, García y Nuñez (2018) cuestionan que no tienen efectos punitivos en caso de ocurrir un incumplimiento como acontece en los otros tratados ambientales y que, además, en caso de no lograr las metas de mitigación de la NDC, se puede acumular el faltante para el siguiente periodo (p. 230).

Subsección I.3.b. Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas

De acuerdo con el artículo 4.2 del Acuerdo de París cada país debe presentar sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas - NDC por sus siglas en inglés, sucesivamente y con mayor ambición -al alza-, cada cinco años. A partir de las COP 19 y 20 los países comenzaron presentando una contribución prevista y determinada conocida como la iNDC, la cual cuando ratificaron el Acuerdo, en la mayoría de los casos se convirtió en su primera NDC. Sobre ellas, la secretaría de la CMNUCC lleva un registro público para facilitar la transparencia y la rendición de cuentas (Klein, 2020, p. 233).

Respecto de su naturaleza jurídica, la doctrina ha propuesto que las NDCs tienen origen en una “obligación multilateral de conducta pero que la determinación de su contenido es realizada por los Estados Partes” (Rodríguez Redondo, 2021, p. 9) y que son el resultado de una nacionalización de las obligaciones internacionales. Esto representa un cambio histórico en el modelo global de gestión del clima. Asimismo, se establece que se trata de una obligación de conducta en el marco de la debida diligencia que no desencadena una responsabilidad internacional por el incumplimiento (Rodríguez Redondo, 2021, p. 9).

Pero las NDCs del Acuerdo de París no son solamente un compromiso de los Estados, sino que también los actores no estatales y los gobiernos subnacionales juegan un rol central en llevar a cabo agencia sobre las medidas de mitigación y de adaptación en los distintos niveles, lo cual tiene una relación muy importante con el ODS 11 sobre ciudades y asentamientos humanos y el ODS 17 sobre alianzas (Dávalos, 2020). Los gobiernos subnacionales tienen una función reguladora y ejecutora de las metas climáticas, de participación en la elaboración de la NDC de su país y de traducción de la misma en aspectos como la movilidad y el transporte (ODS 9), el saneamiento básico (ODS 6), la gestión de los riesgos (ODS 13), el manejo de residuos y el uso del suelo (ODS 12), entre otros (Dávalos, 2020). De esta manera, la relación se da en doble vía: cumplir con el

Acuerdo de París en todos los niveles es también cumplir con los ODS, pero el incumplimiento también se da en el mismo sentido.

Sección I.4. Integración y coherencia entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la acción climática

Como ha sido mencionado, la adopción de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París como parte de una agenda global plantea la necesidad de una implementación coherente y simultánea de la acción climática y el desarrollo sostenible en todos los niveles. Por ello, es indispensable asegurar la alineación y la coordinación de esfuerzos para maximizar los beneficios de los dos instrumentos. La literatura ha identificado diferentes sinergias entre las NDCs y los ODS, ya que, por ejemplo, en términos de transición energética, el ODS 7 debería contribuir significativamente a la reducción de GEI lo que está alineado a los objetivos del Acuerdo de París. Lo mismo ocurre con las industrias sostenibles del ODS 9, la producción y consumos bajos en emisiones del ODS 12 y la creación de nuevos empleos para la erradicación de la pobreza de los ODS 1 y 8 (Rodríguez Redondo, 2021, p. 7).

Por su parte, los esfuerzos procurados para limitar el aumento de la temperatura global ayudan al logro de todos los ODS, por ejemplo, en materia de alimentación (ODS 2), acceso al agua (ODS 6), protección de ecosistemas marinos (ODS 14) y terrestres (ODS 15), salud (ODS 3) e igualdad de género (ODS 5), entre otros. Asimismo, las dos agendas tienen varios aspectos en común pues determinan plazos y responsables, son de aplicación universal, fueron adoptadas en el mismo año – los ODS en septiembre y el Acuerdo de París en diciembre- y apuestan por una responsabilidad común pero diferenciada en el marco de las circunstancias nacionales (Rodríguez Redondo, 2021, p. 8).

No obstante, las sinergias y los posibles conflictos entre los impactos climáticos y los ODS varían entre países y regiones. Algunos dependen de la escala, por ejemplo, la mitigación del cambio climático ocurre en la escala local pero las consecuencias son globales (Lu et al., 2015, p. 432). Weitz et al. (2018) ha propuesto una metodología de sinergias que “busca una implementación coherente de la Agenda 2030 señalando los puntos en los que cualquier intervención política puede potencialmente generar efectos catalizadores en otras metas” como las NDC de cambio climático (p. 5). La comprensión de las interacciones entre las metas ODS “que se genera a través de este tipo de aproximaciones, facilita

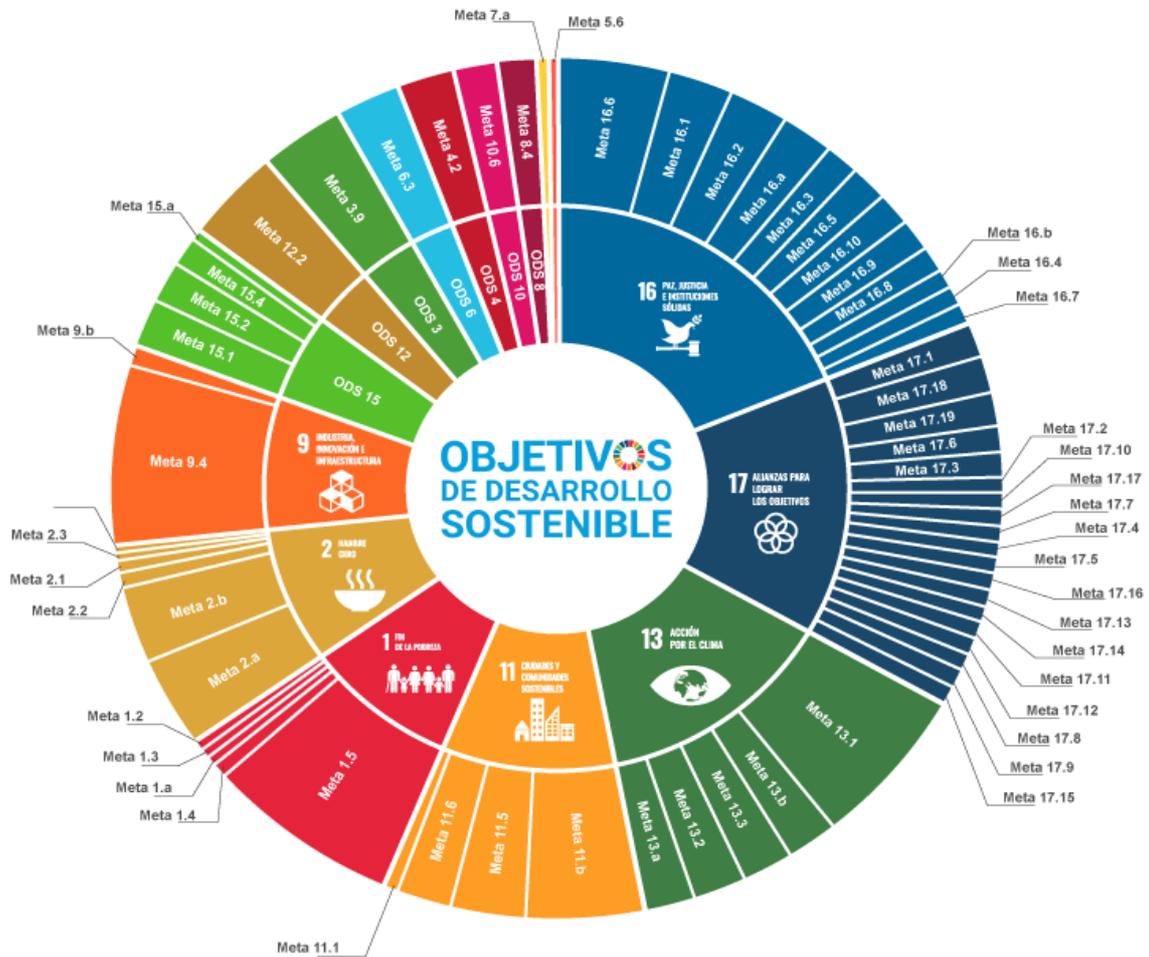
incrementar la efectividad y eficacia en la toma de decisiones en torno al cumplimiento de la Agenda 2030” (SEI y ONU Ambiente, 2020, p. 7).

Esta metodología de sinergias incluye “el abordaje de la Agenda 2030 de manera holística, como un sistema de temas que interactúan entre sí; la facilidad de identificar acciones sinérgicas para su implementación, es decir, puntos en los que una intervención política es más estratégica en la generación de progreso en varios temas, y la implementación de un marco analítico para incrementar la efectividad y eficacia de las decisiones tomadas y de los planes y programas desarrollados. El marco analítico posee una escala para calificar las interacciones en una matriz de impacto cruzado y utilizando técnicas de análisis de redes para explorar los datos” (SEI y ONU Ambiente 2020, p. 9).

En esta discusión también aparecen otros términos relevantes propuestos en la literatura como la “Coherencia de Políticas para el Desarrollo” y la consistencia. El primero señala que una agenda de desarrollo más comprehensiva como la de los ODS, puede abarcar otros eslabones de temas críticos de la sociedad como las NDCs, para “que se aborden desde un enfoque multidimensional y transversal, evitando caer en estrategias sectoriales que busquen lograr metas u objetivos determinados de manera separada o fragmentada” (Huitrón y Santander, 2018, p. 8).

De otro lado, para Rodríguez Redondo (2021) “la consistencia va a ser aportada por aquellas políticas nacionales que son tomadas en distintas áreas, con el fin de conseguir los objetivos climáticos establecidos unilateralmente por los Estados Partes en sus NDCs y los ODS. De este modo, al tratarse de materias que tienen vínculos entre sí, pueden tener unos efectos complementarios, por lo tanto, reforzándose mutuamente, o incluso lograr unos efectos sinérgicos” (p. 6). Como se observa a continuación la mayoría de los ODS tienen metas relacionadas con temas climáticos además del ODS 13.

Gráfico No. I. 2. ODS y sus metas más relevantes para el Acuerdo de París



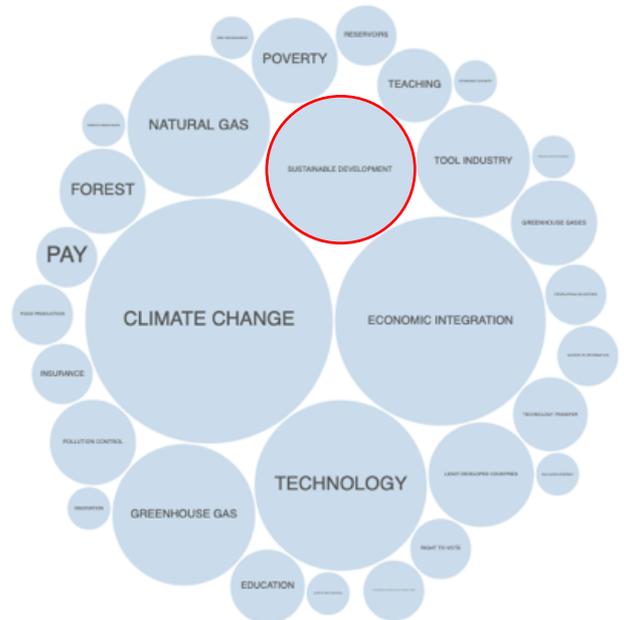
Fuente: LinkedSDG (2022).

Como se observa en la siguiente gráfica, a través de un análisis semántico y de extracción de conceptos, el desarrollo sostenible aparece mencionado doce veces y es el sexto más utilizado en el Acuerdo de París. Desde el preámbulo del tratado “reconoce la vinculación existente entre las medidas que se toman frente al cambio climático con el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, éste último contemplado como el ODS 1” (Rodríguez Redondo, 2021, p. 7).

Gráfico No. I. 3. Desarrollo sostenible en el Acuerdo de París

EXTRACTED CONCEPTS

- eradication of poverty recognizing [...]
2. [...] change in the context of **sustainable development** and efforts to eradicate poverty [...]
 3. [...] and in the context of **sustainable development** and efforts to eradicate poverty [...]
 4. [...] adaptation actions and to promote **sustainable development** and environmental integrity 2 parties [...]
 5. [...] towards nationally determined contributions promote **sustainable development** and ensure environmental integrity and [...]
 6. [...] greenhouse gas emissions and support **sustainable development** is hereby established under the [...]
 7. [...] greenhouse gas emissions while fostering **sustainable development** b to incentivize and facilitate [...]
 8. [...] contributions in the context of **sustainable development** and poverty eradication in a [...]
 9. [...] for non market approaches to **sustainable development** is hereby defined to promote [...]
 10. [...] a view to contributing to **sustainable development** and ensuring an adequate adaptation [...]
 11. [...] events and the role of **sustainable development** in reducing the risk of [...]
 12. [...] and promoting economic growth and **sustainable development** such effort shall be as [...]



NATURAL GAS EuroVoc UNBIS

Fuente: LinkedSDG (2022).

Actualmente, los Estados ya están presentando sus segundas NDCs o las primeras actualizadas que manifiestan de forma expresa vínculos entre los ODS y sus acciones de mitigación o adaptación como Chile, Colombia o Costa Rica, pero ello no debe ser solamente indicativo sino que requiere eficacia entre las acciones tomadas por los Estados (Rodríguez Redondo, 2021, pp. 19-20).

Sin embargo, dadas las catástrofes naturales y fenómenos climatológicos extremos a nivel mundial relacionados con el cambio climático, así como la gestión de la pandemia del COVID -19, algunos autores afirman que estos hechos modifican sustancialmente la posibilidad de cumplir con los puntos acordados en 2015, y que, si bien no es posible cambiarlos, sí deben ser adaptados frente a la nueva realidad (Martínez-Moscoso, 2021, p. 18; Durán, 2020). Para superar estas barreras, es clave diseñar acciones que superen los periodos de gobierno y sensibilizar a todos los actores en el sentido de reforzar la idea que el cumplimiento de las agendas no es una responsabilidad solo del Estado sino de toda la sociedad (Rosas et al. 2019, p. 23).

CAPÍTULO II. Colombia ante el desarrollo sostenible y el cambio climático

Sección II.1. El contexto socio político y las circunstancias nacionales⁶: Colombia con rostro de mujer ambientalista

Esta sección presenta una descripción geopolítica de Colombia como objeto de estudio y un perfil general del país desde los tres pilares del desarrollo sostenible, en términos sociales, ambientales y económicos, construido por la autora desde su visión de país, a partir de la información más actualizada y reciente generada por entidades oficiales. Esto permitirá comprender mejor cual es el escenario nacional en el que la Agenda 2030 y el Acuerdo de París deben implementarse y los contenidos tanto del capítulo II como del capítulo III.

En ese sentido y de acuerdo con el último censo nacional elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE en 2018 la población de Colombia está compuesta por 48.258.494 personas -aunque las proyecciones para 2022 estiman más de 51 millones- de las cuales el 51,2% son mujeres y el 48.8% son hombres que habitan en un territorio de 1.141.748 km². El 25% de la población total del país son jóvenes (entre los 15 y 29 años) y la mayoría de ellos se ubican en departamentos de la cuenca amazónica como Vaupés, Guainía y Vichada en donde también se encuentra la menor cantidad de hogares que tienen la capacidad de pagar matrículas o inscripciones en niveles técnicos o universitarios. El 77,1% de la población está distribuida en cabeceras municipales, el 7.1% en centros poblados y el 15.8% en territorios rurales dispersos. Del total de la población, el 96.3% tiene acceso a energía eléctrica, el 86.4% a acueducto y el 76.6% a alcantarillado. A pesar de que el 56.6% de las personas colombianas tienen acceso a internet fijo o móvil, la brecha digital en el país sigue siendo importante.

En el escenario político, la implementación de los compromisos del Acuerdo de París y de los ODS al 2030 se enmarca en tres gobiernos: el segundo periodo de Juan Manuel Santos Calderón de 2014 a 2018; el primer y único de Iván Duque Márquez de 2018 a 2022 y el de Gustavo Petro Urrego, elegido para el periodo 2022 – 2026 y en cuyo gobierno se deberán demostrar avances en la implementación de la NDC de diciembre de 2020, presentar una nueva en 2025 y elaborar el cuarto reporte nacional voluntario de los ODS.

⁶ Según CEPAL (2017), “si bien las metas climáticas y de la Agenda 2030 se expresan en aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fija sus propias metas nacionales, guiándose por dicha aspiración general y ambiciosa pero tomando en consideración las circunstancias propias de su país” (p. 43).

Desde la perspectiva económica, Colombia es un país en desarrollo de renta media. Su dependencia sobre los bienes minero energéticos es muy fuerte. De acuerdo con el Banco Mundial (2021), las exportaciones están concentradas principalmente en combustibles fósiles como el petróleo crudo (27,1%), las hullas (10,6%), el café (7,7%), el oro (7,6%) y las flores (4,2%).

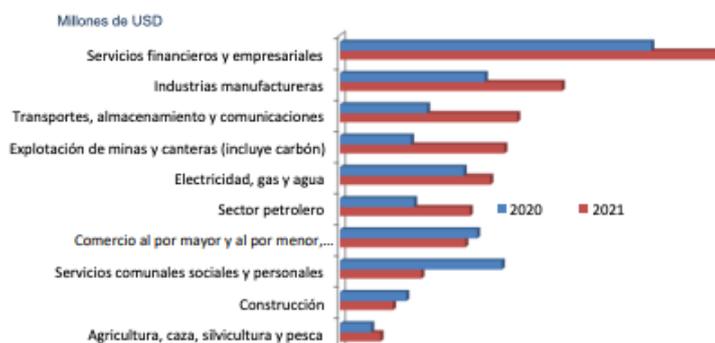
Tabla No. II. 1. Principales sectores 2022

Exportaciones (Enero)	Miles de USD	Part. %
Petróleo	1.149.218	30%
Carbón	775.831	21%
Café	320.963	8%
Química básica	208.591	6%
Otros mineros	203.684	5%
Resto	1.123.346	30%
Total exportado (FOB)	3.781.634	100%
Importaciones (Enero)	Miles de USD	Part. %
Maquinaria y equipo	1.594.265	26%
Química básica	1.258.547	21%
Derivados del Petróleo	541.889	9%
Metalurgia	521.298	9%
Automotor	458.782	8%
Resto	1.675.797	28%
Total importado (CIF)	6.050.578	100%
Importaciones (FOB)	5.486.516	
Balanza comercial (FOB) (Enero)	-1.704.883	

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022.

Colombia también es productor de carbón, oro, plata, platino y esmeraldas. Los principales aliados exportadores e importadores son Estados Unidos, China, México y Brasil y el país tiene suscritos 24 acuerdos comerciales a nivel internacional. El crecimiento del PIB entre 2020 y 2021 fue entre -7.0% y 10.6%.

Gráfico No. II. 1. Inversión extranjera directa por sectores



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022.

Como a la mayoría de los países de América Latina, la crisis generada por la pandemia del COVID - 19 afectó duramente a Colombia en términos económicos y sociales. A las crisis preexistentes de pobreza multidimensional (16% a 2021), desempleo (tasa de 11.1% en abril de 2022), informalidad (60%), de vulneraciones de derechos humanos (aumento de asesinatos de líderes sociales, con un total de 930 entre 2018 y 2022), conflicto armado

(262 masacres entre 2018 y 2022)⁷, ambiental y de corrupción, se agregó la de salud pública que ha exacerbado todas las vulnerabilidades. Y en este contexto, los ingresos fiscales del gobierno, relacionados con la dinámica del producto interno bruto, son insuficientes para financiar las demandas sociales y la inversión pública (OECD, 2022). Sumado a ello, el país ha sido catalogado como uno de los más desiguales de la región (BID, 2020; CEPAL, 2022) y el segundo más peligroso del mundo para defender el ambiente y el clima con 33 personas asesinadas en 2021, quienes lideraban causas en el sector forestal, las represas, la minería y las industrias extractivas (Global Witness, 2022, p. 11).

El conflicto armado colombiano también es un lente estructural a través del cual se debe leer cualquier tipo de decisión o política nacional ambiental. La violencia guerrillera, paramilitar y el crimen organizado en Colombia han dejado una herida profunda en la sociedad colombiana. En más de 50 años de guerra, los grupos armados al margen de la ley han encontrado en los territorios periféricos y abandonados del país, en el narcotráfico, en un Acuerdo de Paz que fue firmado en 2016 pero que a la fecha está poco implementado y en la corrupción institucional, la combinación perfecta para fortalecer sus estructuras de poder (Vera, 2018).

Los actores armados han cometido sistemáticas y atroces violaciones a los derechos humanos en todo el territorio nacional particularmente contra grupos y personas en situación de vulnerabilidad. De acuerdo con la página web de la Comisión de la Verdad (2019), el Registro Único de Víctimas ha incorporado 8.874.110 personas como víctimas de las cuales 2.312.707 son niños, niñas y adolescentes (aproximadamente el 30% del total de los registros). Asimismo, la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP (2019) ha reconocido a la naturaleza como una víctima silenciosa del conflicto armado y la necesidad de profundizar “la búsqueda de mecanismos para su reparación efectiva, propendiendo por garantizar la no repetición”.

De otro lado, Colombia es un país con una diversidad étnica, cultural y ambiental muy importante ya que el 11,1% (4.890.220 habitantes) pertenecen a un grupo tribal. El 4.3% de la población es indígena y el 6.8% afrodescendiente (negra, mulata, raizal o palenquera) y sus territorios colectivos están ubicados en departamentos donde se concentran graves

⁷ Ver al respecto nota de INDEPAZ del 22 de mayo de 2022: <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

problemas de pobreza y bajos ingresos, pero también la mayor riqueza natural del país como Amazonas, Arauca, Putumayo y Chocó (DANE, 2022).

En asuntos ambientales, el Instituto Humboldt (2022) -entidad estatal encargada de generar información sobre la biodiversidad- determinó que Colombia tiene un estimado de 67.000 especies de fauna y flora registradas, dentro de ellas, la mayor cantidad de mariposas y de orquídeas y la segunda en aves, plantas, anfibios y reptiles. Esto lo hace el segundo país en el planeta con la mayor diversidad biológica en su territorio, pero “más de la mitad de los ecosistemas colombianos presentan condiciones que amenazan su integridad y por consiguiente también su capacidad de proveer servicios a la sociedad”, lo cual obstaculiza el avance del ODS 15 (Instituto Humboldt, 2020).

Colombia es un país ecuatorial y andino. La presencia de la cordillera de los Andes, su ubicación estratégica en el continente y la ausencia de estaciones marcadas permite la presencia de todos los pisos térmicos. Su mega diversidad se representa en 81 tipos de ecosistemas entre forestales, arbustivos, herbáceos, sabanas, páramos y humedales, entre otros. Muchos de ellos se encuentran resguardados en 59 parques nacionales naturales como Amacayacu, Chiribiquete o Cahuinarí, entre otras categorías de áreas protegidas, que representan el 8.47% de la superficie nacional terrestre y marina (RUNAP, 2022). Sin embargo, los parques están amenazados por transformaciones generadas por la deforestación, la defaunación, la fragmentación, las actividades ilegales como cultivos de coca y minería, especies invasoras y conflicto armado, entre otras (Parques Como Vamos, 2022).

El suelo colombiano aloja más de la mitad de los páramos del mundo que solo se encuentran en este país, en Ecuador, en Venezuela y en Perú. Se trata de más de 2.9 millones de hectáreas distribuidas en 36 complejos de páramos como Santurbán o Sumapaz (Humboldt, 2022). A pesar de ello, la expansión de la frontera agropecuaria, la minería y la ganadería extensiva han generado intensas presiones sobre estos valiosos y frágiles ecosistemas -muy sensibles al cambio climático- e impactado la calidad de vida de sus habitantes (Galvis-Hernández & Ungar, 2021, p. 10).

Asimismo, Colombia es un país forestal y amazónico. El 63% del territorio continental está cubierto con superficie de bosque natural y estos ecosistemas son muy importantes pues albergan gran parte de la biodiversidad del país, prestan servicios ecosistémicos, son claves para la lucha contra el cambio climático por su rol como sumideros de carbono y por

su relación con los resguardos indígenas, los territorios colectivos de las comunidades negras, las reservas campesinas y en la construcción de la paz. Los bosques en Colombia también están expuestos a diversas presiones como la tala ilegal, la ganadería y la agricultura, la fracturación hidráulica, los cultivos ilícitos y las minas antipersonas (Rodríguez y Valdés, 2022, p. 6).

La protección de los bosques es fundamental para la lucha contra el cambio climático en Colombia, pero su situación también es alarmante ya que la deforestación continúa en aumento en las regiones Andina, del Pacífico, la Orinoquía, el Caribe y Amazónica. Particularmente sobre esta última, el boletín de detección temprana de la deforestación – DTD del segundo trimestre de 2022 elaborado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM en donde se monitorea la superficie de bosque y deforestación, señaló que los departamentos más afectados por esta situación son Amazonas, Caquetá, Meta y Guaviare (IDEAM, 2022).

Respecto del agua, Colombia es un país hídrico y con grandes ríos como el Magdalena, el Orinoco y el Amazonas. El IDEAM (2021) registra seis glaciares dentro de los cuales se encuentran la Sierra Nevada de Santa Marta y el Volcán Nevado del Huila. No obstante, los efectos del cambio climático son evidentes ya que el mismo instituto sostiene que el país ha perdido el 26% de la superficie glaciar total durante la década 2010 – 2020 por causa del calentamiento global (p.10).

Por su parte, el Estudio Nacional del Agua de 2018 que analizó el estado de las aguas superficiales, subterráneas, su uso y calidad, los sedimentos y las relaciones de este recurso con la salud de los ecosistemas y que fue elaborado en el marco del compromiso del ODS 6, advirtió que un grave problema nacional en estos temas es que aunque se cuenta con información para tomar decisiones y acciones de gestión hídrica, se requiere fortalecer el trabajo interinstitucional coordinado para dar coherencia a las estadísticas y establecer mesas de trabajo con los usuarios del recurso y los sectores económicos (IDEAM, 2019, pp. 340-342).

Sobre este último punto coincide el más reciente informe sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente en Colombia elaborado por la Contraloría General de la República - CGR al señalar que “es evidente la desarticulación entre entidades gubernamentales del nivel nacional y territorial y pone como otro ejemplo el escaso avance en la inclusión del componente de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático en los Planes de

Ordenamiento Territorial, así como la falta de claridad en las competencias de las entidades para el manejo y atención de este tema” (2021, p. 9).

Desde la perspectiva marina, el país tiene costas tanto en el océano Atlántico como en el océano Pacífico. De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés – INVEMAR, casi el 50% del territorio nacional es marítimo, es decir, 928.660 km² en los cuales se localizan barreras de arrecife coralino, manglares y más de 2.500 especies que están en riesgo por la exploración marina de petróleo, la energía eólica costa afuera, la sobrepesca, la pesca ilegal y la caza indiscriminada y la contaminación con plásticos y vertimientos. En el contexto de los ODS 13 y 14, los océanos saludables representan una gran oportunidad para Colombia en la absorción de dióxido de carbono y la consolidación de medios de vida sostenibles para las comunidades locales. También preocupan las ciudades costeras como Cartagena, Santa Marta o Barranquilla por el aumento del nivel del mar y los fenómenos climáticos extremos (INVEMAR,2022).

Esta sección finaliza recordando las palabras de uno de los padres del ambientalismo colombiano Julio Carrizosa Umaña (2014), que evocan los rasgos más profundos de la compleja colombianidad: “A los colombianos nos gusta vivir en ese caos y pretendemos olvidar cuán difícil es sobrevivir sus violencias y azares, es un buen vivero, insistimos, y tal vez lo era cuando éramos pocos o cuando habíamos sufrido menos (...) pero no hemos logrado construir una sociedad que sea compleja en lo político, en lo económico, en lo científico, en lo técnico y en lo social propiamente” (p. 258).

A continuación, se presentará el análisis de la institucionalidad y el marco jurídico diseñados para la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y del Acuerdo de París.

Sección II.2. La institucionalidad y el marco jurídico para los ODS

Colombia ha sido un país muy activo a nivel internacional tanto en la creación como en la definición de la Agenda 2030 y sus ODS. Tuvo un rol protagónico en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 en la cual se adoptó la Resolución A/RES/66/288 titulada “El futuro que queremos” aprobada por la Asamblea General de la ONU para apoyar la consolidación de una nueva agenda. En esta resolución se estableció principalmente que era necesario crear una nueva ruta para transformar y potencializar los ODM, diseñar un marco institucional para el desarrollo sostenible, fortalecer los

mecanismos intergubernamentales y se designó a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social como principales órganos encargados del diálogo, seguimiento y examinación de la agenda en esta materia a través de diálogos periódicos de alto nivel.

A nivel nacional, con sus altos y sus bajos, la trayectoria de Colombia ha sido constante en demostrar acciones y avances en la adopción e implementación de los ODS. En los últimos 7 años, el país ha desplegado una serie de medidas respecto de su compromiso con la agenda internacional y sobre las cuales se encuentra abundante evidencia disponible en los sitios web de las entidades oficiales. El gobierno de Colombia dio un primer paso antes de que los ODS fueran oficialmente adoptados a nivel global en septiembre de 2015. Para la implementación de estos compromisos no vinculantes, creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus ODS, a través del Decreto 280 del 18 de febrero de ese año. El objetivo de la misma es servir de espacio de diálogo y coordinación entre distintas instituciones de la máxima jerarquía para optimizar recursos, esfuerzos, acciones y actividades y lograr las metas de desarrollo sostenible (Cruz y Ospina, 2019).

En esta norma nacional se resaltó la vinculación de la Agenda con el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país” y se estableció que, para lograr sus fines, la comisión podría liderar la elaboración de políticas, planes, acciones y programas. De igual forma, se determinó que la Comisión estaría integrada por los ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS o sus delegados; el Ministro Consejero para el Gobierno del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; y los directores del Departamento Nacional de Planeación – DNP como presidente y secretario técnico, del Departamento Nacional de Estadística y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o sus delegados (Presidencia de la República, 2015).

El Decreto también indica que la Comisión podrá conformar comités técnicos y grupos de trabajo sectoriales y territoriales, invitar a otros ministerios, autoridades o a la sociedad civil en general y que se reunirá cada tres meses. De acuerdo con la información oficial disponible, la Comisión no ha cumplido con dicha periodicidad, ya que, por ejemplo, en 2016 y 2017 solo se reunió una vez cada año (DNP, 2019; Restrepo-Medina, s. f.). Asimismo, llama la atención que actores clave para la implementación de los ODS, no

fueron incluidos inicialmente con una plaza permanente en el Comité como los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación o de Vivienda, Ciudad y Territorio⁸.

Como un segundo paso, en un análisis *ex post*, el DNP evidenció que al menos 92 metas ODS se encontraban alineadas en el PND 2014 – 2018⁹. Especialmente, en el ODS 13 se encontró que ya existían avances sobre acción climática en materia de adaptación (13.1), creación de políticas y normas (13.2), educación y sensibilización (13.3) y fortalecimiento de capacidades (13.b) (DNP, s. f.).

En tercer lugar, a nivel subnacional se consideró muy importante la inclusión de los ODS en los Planes de Desarrollo Territorial - PDT. Para el periodo 2016 – 2019 se encontró que en términos de la incorporación de los ODS en el total de los 63 PDT analizados (32 departamentales y 31 de ciudades capitales), la inclusión del ODS 4 sobre educación, así como el 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas se observaba en el 100% de los mismos. Los de menor incorporación fueron el ODS 17 sobre alianzas y el 14 sobre la protección de la vida submarina. También se evidenció que a pesar existir una inclusión de los ODS en los PDT “muy pocos planes de desarrollo establecieron una medición de metas de resultado” (DNP, 2017, pp. 77-78).

Posteriormente, cuando fue adoptado el marco global de indicadores por la Asamblea General de la ONU a través de la Resolución A/RES/71/313 de 2015, el DANE hizo una “revisión de la información disponible para cada ODS en el país y una serie de talleres con las entidades nacionales, para evaluar la factibilidad, relevancia e idoneidad de cada uno de los indicadores globales” (DANE, 2017). A partir de ello, encontró que había información en un 54%, información parcial con necesidades de mejoras en un 30% y no había información en un 16% y que, en consecuencia, se requería hacer medición de nuevas áreas temáticas, desagregar la información, fortalecer los registros administrativos, acceder a nuevas fuentes de información y fortalecer las capacidades nacionales y las alianzas con otros actores.

⁸ En el RNV de 2018 se establece que de forma posterior “fueron incluidos como invitados permanentes la Agenda Presidencial de Cooperación y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación”. Este último se convirtió en un ministerio con la Ley 1951 de 2019.

⁹ Según el DNP (2022) “Para monitorear la implementación del PND 2018-2022 se cuenta con un total de 655 indicadores distribuidos en los Pactos Estructurales (302), Transversales (310), Regionales (38) y de Consistencia Macroeconómica (5) que lo componen. Con corte al 31 de marzo de 2022, se ha avanzado en la implementación del 75 % del PND 2018-2022 del periodo de gobierno del presidente Iván Duque. (...) En el marco de estos pactos, el sector ambiente es responsable por el cumplimiento de 14 indicadores, de los cuales dos registran un avance del 100 %, dos registran un avance superior al 85 %, dos registran un avance mayor al 50 % y seis menor que 75 %” (p. 10).

En cuarto lugar, en marzo de 2018 se expidió el documento de política pública CONPES 3918 titulado “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia” el cual es la carta de navegación para el cumplimiento de la agenda en el país e incluye metas, indicadores, entidades responsables y recursos correspondientes. Este documento reconoce la interrelación de la Agenda 2030 con otras agendas de desarrollo como el Acuerdo de París y la necesidad de crear sinergias con la medición y financiamiento del mismo (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2015).

El CONPES 3918 definió como algunos de los principales desafíos de los ODS al 2030 la regionalización de las metas, el fortalecimiento de las capacidades estadísticas, la pedagogía sobre los ODS, la incorporación de estos en la planeación y en los presupuestos regionales y la interlocución con actores no estatales (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2015). Finalmente, este instrumento sirvió de base para la elaboración del actual Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad” que incluyó de manera explícita dentro de sus pilares de sostenibilidad, compromisos de ejecutar medidas necesarias para la reducción de GEI que permitan el cumplimiento del Acuerdo de París al 2030 y lo relacionó con los ODS 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 (DNP, 2019).

Por otra parte, en un estudio elaborado por el Instituto del Ambiente de Estocolmo - SEI y ONU Ambiente (2020) se encontró que “a nivel nacional la meta 8.4 sobre disminuir la disposición de residuos sólidos y aumentar su aprovechamiento (ODS 8 - Trabajo decente y desarrollo económico) y la meta 11.6 sobre mejorar la calidad del aire y la gestión de residuos sólidos (ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles) son las que tienen un mayor efecto catalizador sobre otras metas” (p. 4).

En este panorama, el gobierno de Colombia ha venido participando activamente en las dos instancias principales en donde se discute el avance de los ODS: a nivel mundial en el FPAN de la ONU desde 2016 y a nivel regional, en las cinco reuniones del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible de la CEPAL desde 2017.

Subsección II.2.a. Reportes Nacionales Voluntarios

Los Reportes o Informes Nacionales Voluntarios – RNV son un mecanismo de seguimiento al progreso en la implementación de los ODS al interior de los países. Son exámenes internos que se realizan con carácter discrecional para medir los avances nacionales y subnacionales de manera periódica liderados por los gobiernos, pero acompañados de diferentes actores sociales relevantes y que se presentan durante el FPAN. Su objetivo es facilitar el intercambio de experiencias, buenas prácticas, recursos y alianzas para acelerar la puesta en marcha de la Agenda 2030. En América Latina y el Caribe, 28 países han presentado su RNV ante el FPAN en Nueva York entre 2016 y 2021, incluyendo a 14 países que ya lo presentaron más de una vez (CEPAL, s. f.).

Colombia ha elaborado y presentado tres RNV (en 2016, 2018 y 2021), cada uno más extenso que el anterior y más cercano a la propuesta de directrices comunes para la presentación de estos informes elaboradas por el Consejo Económico y Social de la ONU¹⁰. Los dos primeros se elaboraron en el gobierno del expresidente Santos y tienen un marcado énfasis en la construcción de paz por el acuerdo bilateral de cese al fuego y hostilidades con las FARC de junio de 2016 y el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. Los RNV¹¹ se han venido complementando con la elaboración de informes anuales de avance de la implementación de los ODS en Colombia -cuyo contenido es muy similar al del RNV pero más detallado- que se publican en diciembre de cada año y el último fue de 2021¹².

El RNV de 2016, titulado “Los ODS como instrumento para consolidar la paz”, hace una revisión inicial de estos objetivos en Colombia apenas a un año de que se hubiera creado la Comisión Interinstitucional para los ODS y sin que existiera aún gran parte del marco descrito en la sección II.2. Contiene una sección sobre la dimensión ambiental que solo analiza algunos aspectos del ODS 13. Allí se destacó la existencia del marco institucional

¹⁰ Ver propuesta de directrices en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11851Voluntary_guidelines_VNRs_Spanish.pdf

¹¹ Todos los RNV y los informes de avance de Colombia están disponibles para descarga gratuita en el siguiente link: <https://www.ods.gov.co/es/resources>

¹² El DNP señala como otros avances importantes en la implementación de la Agenda 2030 en Colombia a 2022: “i) la “Guía para la medición y reporte de los indicadores globales en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible”; ii) la “Guía para elaborar Reportes Locales Voluntarios (RLV)”; iii) la aprobación de la estructura y organigrama de la Plataforma Multiactor; iv) la creación de la plataforma SDG Corporate Tracker (SDG CT) a través de la cual se registraron 12 aliados vinculados a la iniciativa, 672 empresas registradas y 493 empresas activas en la plataforma y, iv) mediante el Marco Integrado para Financiamiento-INFF Colombia, se logró la alineación del manual del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2020 a las 169 metas globales ODS a nivel de rubro, así como de los proyectos de cooperación internacional no reembolsable”.

y los instrumentos para el cambio climático específicamente en mitigación, adaptación y gestión del riesgo (que se analizará en la próxima sección) y se resaltó que en Colombia este ODS presenta interrelaciones con el ODS 1 y su meta 5 por los efectos de los fenómenos climáticos extremos en la población pobre; con el 8 respecto del uso razonable de los recursos naturales para la producción y consumo eficientes y el ODS 3, en razón a los efectos del cambio climático sobre la seguridad alimentaria y la salud ambiental. Asimismo, subrayó la importancia de monitorear flujos para el financiamiento climático y del apoyo de la cooperación internacional.

En 2018 con el segundo RNV, el gobierno siguió los lineamientos de la ONU en el sentido de priorizar la presentación de los avances del país exclusivamente en los ODS 6, 7, 11, 12 y 15. Si bien no hace un análisis explícito del ODS 13, sí resalta la adopción de “marcos normativos y de política que generan condiciones habilitantes para el mismo como la expedición y puesta en marcha de la Ley 1715 de 2014 que regula el uso de fuentes de energía renovables no convencionales el país”, así como la Política Nacional de Cambio Climático y el Decreto 075 de 2017 sobre la aplicación de una tasa por utilización de fuentes naturales” (p. 23). De manera particular sobre el ODS 6, recordó la necesidad de incorporar fuentes de energía renovable no convencionales en la matriz energética.

No obstante, categoriza el gas como “el combustible fósil más limpio”¹³ y muestra como positiva la creación de un subsidio al consumo de gas licuado de petróleo en cilindros, lo cual es cuestionable respecto de los compromisos del Acuerdo de París. De igual manera, resulta conflictivo al exaltar que las fuentes hidráulicas -principal fuente de energía en Colombia- son energías limpias (p. 38). Aquí existe una incoherencia metodológica pues al parecer el RNV solo considera las emisiones de CO2 que se generan en la etapa de consumo y no las de todo el ciclo de vida. Por otra parte, hace referencia al cambio climático en el ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles respecto a: i) la vivienda y a la adopción de un enfoque preventivo en la adopción del riesgo de desastres, y ii) sobre la contaminación del aire por partículas del sector transporte y las industrias y los impactos de esta problemática sobre la salud de las personas.

Por último, el tercer RNV “Acelerar la implementación para una recuperación sostenible”, que se presentó en julio de 2021, elaborado durante el gobierno del presidente Duque y

¹³ En el mismo sentido, la Unión Europea decidió clasificar como verdes las inversiones en gas y nuclear en julio de 2022. Ver al respecto: <https://elperiodicodelaenergia.com/ue-clasifica-verdes-inversiones-gas-nuclear-verdes/>

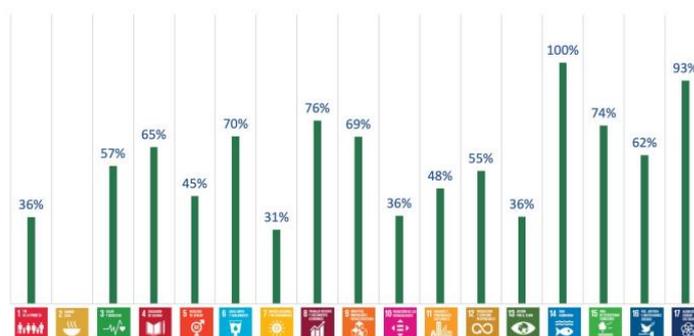
que fue redactado en el marco de la pandemia, recuerda el llamado de la Década de la Acción y señala al COVID -19 como un nuevo desafío para los ODS. En este informe, mucho más sofisticado en términos de metodologías y reporte, se observan como rasgos principales, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación – TIC para el desarrollo sostenible, por ejemplo, como estrategia para medir las contribuciones del sector privado; una preocupación por la movilización de recursos; la referencia a los Reportes Locales Voluntarios para las ciudades y los municipios y, un mayor énfasis en la construcción participativa del mismo por medio de alianzas como la realizada con la Confederación Colombiana de ONGs. Como una buena práctica de gobierno abierto, se resalta que el borrador de RNV se habilitó en línea durante un mes para recibir insumos de las personas interesadas.

Para concluir esta sección, hay que mencionar que según el Gobierno de Colombia (2021) el porcentaje de avance general de los ODS en Colombia, “con corte a diciembre del 2020, es de 72,58% respecto a la meta del último periodo reportado y 54,83% respecto a la meta 2030 de acuerdo al último periodo reportado”. Lo cual significa que se avanzó mucho respecto a Colombia y poco respecto a la meta ODS. El siguiente gráfico evidencia “los valiosos esfuerzos desplegados, pero a la vez los gigantescos retos y la necesidad de acelerar el cumplimiento de los ODS en los próximos ocho años” sobre todo en aquellos que se encuentran más rezagados como el ODS 13 (pp. 11-12). Llama especialmente la atención que el ODS 14 esté reportado con un cumplimiento del 100%.

Gráfico No. II. 2. Porcentaje de avance de cumplimiento de los ODS

Respecto a la meta anual

El porcentaje se ha calculado con corte diciembre 2020 para los indicadores con información disponible 2018, 2019 o 2020, de acuerdo a las metas fijadas.



Fuente: Secretaría Técnica Comisión ODS – ODS 2: Sin información para el corte

Fuente: Gobierno de Colombia, (2021, p. 11).

Tanto en el RNV como en el informe anual de 2021, el ODS 13 “cuenta con 7 indicadores totales, de los cuales fueron tenidos en cuenta 1 indicador con información de avance al 2019 y 5 al 2020. El ODS de acción por el clima registra un avance promedio del 51,28% al corte del informe y un avance general al 2030 del 36,07%” (DNP, 2021a, p.41) y los principales logros se demuestran con base en la NDC presentada en diciembre de 2020. Con base en este escenario, a continuación, se detallarán las principales entidades e instrumentos de política y normativos en materia de cambio climático en el país.

Sección II.3. La institucionalidad y el marco jurídico para el cambio climático

Históricamente, el cambio climático se ha entendido en Colombia como una problemática asociada al tema ambiental y es desde allí, donde se comenzaron a construir las directrices sobre la materia. Esto ha cambiado en la última década, principalmente desde la ratificación del Acuerdo de París, pues se le ha dado un enfoque multisectorial al tema y se ha involucrado de manera decidida a ministerios como Hacienda, Energía, Transporte y Agricultura, entre otros. En ese sentido, los esfuerzos del derecho ambiental colombiano por abordar las cuestiones climáticas tienen su origen en 1974 con la expedición del Código Nacional de Recursos Naturales que incluyó previsiones pioneras sobre la atmósfera, las “alteraciones climáticas perjudiciales” y la información climática (Rodríguez y Gómez, 2020).

De forma posterior en 1991, aunque en la Constitución Política no se hace una referencia explícita al cambio climático, sí se incorporaron más de 50 artículos relacionados con temas ambientales y de protección del derecho al ambiente sano, los cuales han servido de base normativa para abordar la crisis climática y para la justicia y los litigios al respecto. Muchas de las disposiciones constitucionales se desarrollaron a través de la Ley General ambiental No. 99 de 1993 por medio de la cual se creó el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Sistema Nacional Ambiental – SINA y de decenas de normas, la mayoría compiladas en el Decreto único reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible No. 1076 de 2015. En este último, el cambio climático se encuentra en regulaciones sobre contaminación, gestión de recursos naturales, riesgo de desastres y licencias ambientales, entre otros (Rodríguez y Gómez, 2020).

En términos de política exterior, Colombia siempre ha estado muy involucrada en la negociación y suscripción de tratados internacionales ambientales ya que el país ha ratificado la mayoría de ellos. En materia de cambio climático Colombia ratificó la CMNUCC

de 1992 a través de la Ley 164 de 1994; el Protocolo de Kioto de 1997 mediante la Ley 629 del 2000 y el Acuerdo de París de 2015 con la Ley 1844 de 2017.

En dicho contexto, esta investigación propone que el marco institucional, político y legal en cambio climático en Colombia se ha construido principalmente en tres etapas. La primera de “preparación” ocurrió post CMNUCC entre 1994 y 2010, en la cual el país presentó la primera comunicación nacional ante la Convención (2001), inició sus inventarios de GEI y actualizó su información sobre atención al riesgo de desastres. La segunda “de construcción” se da entre el 2010 y el 2020 en donde se diseñaron todas las normas, políticas e instancias de cambio climático desde 2011 con la aprobación de la “Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de cambio climático en Colombia” elaborada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

También se presentaron la segunda (2010) y tercera (2017) comunicaciones nacionales ante la CMNUCC. Esta etapa también tuvo una gran influencia en la incorporación de estrategias climáticas en los tres PND que se elaboraron durante la década (Guerrero, 2021; García, 2017). A partir de este momento sería posible hablar del nacimiento del derecho del cambio climático en el país. Y por último, la tercera etapa de “implementación” que se da entre 2020 y 2030 con la presentación de la NDC actualizada de Colombia, de cara a los desafíos de avance de los ODS en los próximos 8 años.

A continuación, se profundizará en las segunda y tercera etapas ya que en la actualidad son relevantes para el cumplimiento del Acuerdo de París. En la segunda fase, el país aceleró el proceso de planeación y puesta en marcha de la arquitectura para la lucha contra el cambio climático. Desde 2012 se avanzó en las cuatro estrategias priorizadas por el PND 2010-2014: i) la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono - ECDBC, ii) el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático - PNACC, iii) la Estrategia Nacional ENREDD+ y iv) la Estrategia para la Protección Financiera ante Desastres (Donges et al., 2020, pp. 8-9).

La ECDBC surgió para identificar y priorizar opciones de mitigación de GEI y es un “programa de desarrollo de corto, mediano y largo plazo que busca desligar el crecimiento de las emisiones de GEI del crecimiento económico nacional a través de la implementación de planes, proyectos y políticas que maximicen la carbono-eficiencia de la actividad económica del país y que, a su vez, contribuyan al desarrollo social y económico”. Fue elaborada de forma paralela a los Planes de Acción Sectorial de mitigación - PAS, los

cuales fueron concertados y aprobados por cada uno de los ministerios sectoriales: Minas y Energía, Vivienda, Ciudad y Territorio, Transporte, Comercio, Industria y Turismo, y Agricultura (Gobierno de Colombia, 2012).

Por otro lado, se avanzó en la construcción del PNACC, que fue definido como un proceso que facilitaría la adaptación en los territorios y los sectores. Para todo esto el país inició la construcción de diferentes herramientas conceptuales y lineamientos metodológicos necesarios en la elaboración de los Planes Sectoriales y Territoriales de Adaptación. De forma posterior, tanto estos últimos como los PAS de mitigación, evolucionaron a lo que hoy se conoce como los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales - PIGCCS y Territoriales - PIGCCT para tomar decisiones armónicas y conjuntas de adaptación y mitigación de GEI. Estos PIGCCS y PIGCCT fueron definidos y establecidos por la Política Nacional de Cambio Climático - PNCC cuya formulación inició a finales de 2014. Lo anterior sirvió de base para la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático - SISCLIMA por medio del Decreto 298 de 2016¹⁴ y la expedición de la Ley 1931 de 2018 de cambio climático, con el objetivo de integrar los diferentes avances del país en este tema y “definir la senda de desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima con una visión de corto, mediano y largo plazo” (Donges et al., 2020, pp. 8-9).

Desde el punto de vista institucional, la toma de decisiones y la formulación de instrumentos y políticas está liderada por el MADS a través de su Dirección de Cambio Climático con el apoyo de las demás instituciones que conforman el SINA, del DNP y de los ministerios sectoriales. Asimismo, tienen un rol fundamental las entidades que hacen parte del SISCLIMA como el IDEAM. También, el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018) le dio la competencia al Fondo Nacional de Adaptación para “estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático”, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en coordinación con los demás sectores del Estado y éste hace parte de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático – CICC junto con la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, en su calidad de invitado permanente (Rodríguez y Gómez, 2020).

¹⁴ “**ARTÍCULO 1º. Objeto.** Establecer el Sistema Nacional de Cambio Climático SISCLIMA, con el fin de coordinar, articular, formular, hacer seguimiento y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas, proyectos, acciones y medidas en materia de adaptación al cambio climático y de mitigación de gases efecto invernadero, cuyo carácter intersectorial y transversal implica la necesaria participación y corresponsabilidad de las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal o distrital, así como de las entidades privadas y entidades sin ánimo de lucro”.

Los coordinadores del SISCLIMA son la CICC y los Nodos Regionales de Cambio Climático - NRCC. La CICC es el órgano de orientación de la implementación de la PNCC (Ley 1931, 2018 y Decreto 298, 2016). Está conformada por el MADS, como copresidente, el DNP en la misma calidad, los ministerios de Hacienda, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Transporte, Comercio, Industria y Turismo, Salud y Protección Social, Interior y Relaciones Exteriores. Si bien el Ministerio de Ciencia no hace parte de la CICC, la ley le reconoce una labor muy importante en la promoción de líneas de investigación sobre cambio climático y de incorporación de estrategias de generación de nuevo conocimiento a través de sus programas nacionales y acciones de gestión del conocimiento, innovación e internacionalización (Ley 1931, 2018).

Los NRCC son nueve y están “integrados por al menos un representante de los departamentos, municipios, distritos, autoridades ambientales, gremios y/o asociaciones del sector privado, academia, entidades sin ánimo de lucro, la Unidad de Parques Nacionales Naturales, los centros e institutos de investigación del SINA y un representante del Consejo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres, ubicados dentro del área geográfica del nodo y cuyo objetivo se enmarque en temas de cambio climático” (Decreto 298 de 2016). Las regiones de los nodos son Amazonía, Orinoquía, Centro Oriente Andino, Norandino, Eje Cafetero, Antioquia, Caribe e Insular, Pacífico Norte y Pacífico Sur (Decreto 298 de 2016).

De igual manera, el artículo 5 de la Ley 1931 de 2018, crea el Consejo Nacional de Cambio Climático en el marco del SISCLIMA como una instancia de consulta y asesoría de la CICC para hacer recomendaciones y emitir conceptos en materia de la gestión del cambio climático en el territorio nacional que se integra por “dos representantes gremiales, dos representantes de las organizaciones no gubernamentales que trabajen en asuntos atinentes al cambio climático, dos representantes de la academia, un representante de las organizaciones internacionales de apoyo y cooperación al desarrollo y un representante de las comisiones quintas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes” (Ley 1931 de 2018).

Asimismo, a nivel subnacional, las autoridades locales y territoriales como las alcaldías y las gobernaciones, y las autoridades regionales ambientales como las corporaciones autónomas regionales - CARs, tienen un papel clave para lograr incorporar estrategias integrales climáticas en los planes o esquemas de ordenamiento territorial y de desarrollo del respectivo municipio o departamento, o en las acciones de control dentro de su

jurisdicción. En Colombia, también existen una serie de instrumentos específicos en cambio climático como el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático – SNIC que hace parte del Sistema Nacional de Información Ambiental de Colombia – SIAC y el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero – RENARE (IDEAM, 2022).

A todo lo anterior se suman las políticas, instrumentos y normas que plantean acciones de conservación de los bosques y su relación con el cambio climático que también fueron avanzando durante las tres etapas mencionadas desde el inicio de esta sección. Dentro de ellas se encuentran: el Plan Nacional de Desarrollo Forestal de 2001; la Política Nacional para la Gestión Integral de los Bienes y sus Servicios Ecosistémicos de 2011; la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques REDD+; la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques - EICDGB aprobada en 2018 y la Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques de 2020. Estas han sido elaboradas en su mayoría de manera participativa en coordinación con otros ministerios, entidades públicas y el sector privado, con diferentes actores relevantes, comunidades forestales locales, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y con permanente financiación de la cooperación internacional (Molina, 2022).

Dentro de los instrumentos más destacados en la gobernanza forestal están el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono - SMByC, el Inventario Nacional Forestal – INF y el Sistema Nacional de Información Forestal - SNIF. Entre las normas de derecho forestal se resalta la Ley 2 de 1959 sobre reservas forestales; el Código de Recursos Naturales, la Ley 139 de 1994 sobre el certificado de incentivo forestal y el Decreto 1076 de 2015 que compiló normas sobre aprovechamiento forestal y de desarrollo rural, entre otras. En las instituciones e instancias se identifica el liderazgo de la Dirección de Bosques y Servicios Ecosistémicos del MADS, las CARs, los entes de control, el ministerio público, las fuerzas armadas, la policía nacional, la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales – CICOD y la recientemente creada Mesa Nacional para Combatir la Deforestación en la Región Amazónica (Guzmán, 2022).

También es preciso mencionar otras regulaciones sectoriales que son determinantes en la lucha contra el cambio climático en el país como aquellas que se refieren a la transición energética liderada por el Ministerio de Minas y Energía y la Unidad de Planeación Minero

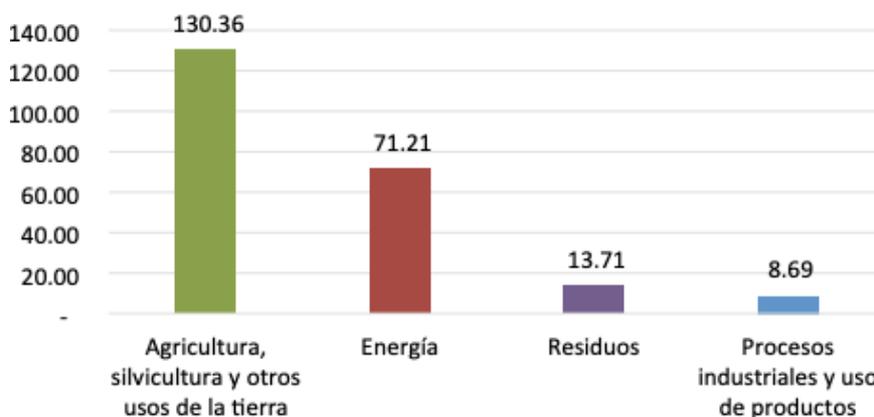
Energética (Ubajoa, 2017, p. 362). Por ejemplo, la Ley 1715 de 2014 que regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional, el Decreto 2143 de 2015 sobre fuentes no convencionales de energía, las Resoluciones 45 de 2016 y 703 de 2018 sobre beneficios tributarios, la Ley 1819 de 2016 sobre el impuesto nacional al carbono, la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica de 2019, el Decreto 829 de 2020 de incentivos tributarios de energías renovables y la Ley 2099 de 2021 de transición energética, entre otros (Trennepohl y Mafra, 2021).

Simultáneamente a todo el proceso nacional aquí presentado, Colombia ha participado de forma muy activa en todas las instancias multilaterales en el marco de la CMNUCC, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París y además de las tres comunicaciones nacionales de 2001, 2010 y 2017, elaboró tres Informes Bienales de Actualización - BUR en 2015, 2018 y 2021, todos liderados por el IDEAM y el MADS. Estos documentos fueron una fuente de información y conocimiento técnico muy valioso para apoyar la toma de decisiones sobre los efectos del cambio climático en el país. Asimismo, el 7 de septiembre de 2015 presentó su Contribución Prevista y Determinada - iNDC por sus siglas en inglés, que una vez ratificado el Acuerdo de París, se radicó oficialmente ante la CMNUCC como la primera Contribución Nacionalmente Determinada - NDC del país (UNFCCC, s. f.). A continuación, se presenta un análisis de sus características y posteriormente de la tercera fase, con la presentación de la NDC actualizada en 2020.

Subsección II. 3.a. Primera NDC de 2018

Como fue planteado en el capítulo I, elaborar, comunicar y mantener una NDC es uno de los compromisos que adquieren los Estados Parte bajo el Acuerdo de París con el objetivo de lograr que la temperatura global no aumente más de 2° C y de generar mecanismos que limiten el aumento de la temperatura por debajo de 1.5° C sobre los niveles preindustriales. La primera NDC de Colombia está compuesta por cinco partes: i) mitigación, ii) adaptación, iii) medios de implementación, iv) proceso de planeación y v) circunstancias nacionales. Sobre mitigación, la NDC planteó que el país produjo en 2010 emisiones estimadas de GEI de 224 MtCO₂e*, lo cual representa el 0,46% del total global para el año 2010 y el 6to lugar para América Latina con 4.6% del total de emisiones en 2014 (Gobierno de Colombia, 2018). La distribución sectorial fue la siguiente:

Gráfico No. II. 3. Emisión de GEI por sectores
Emisiones GEI en 2010
(MTon de CO2 eq - año 2010)



Fuente: NDC de Colombia, 2018.

En ese sentido, la NDC se comprometió a reducir de manera incondicional las emisiones de GEI en un 20% con respecto al nivel proyectado al 2030 y hasta un 30% con apoyo internacional. La NDC priorizó líneas estratégicas de mitigación en los sectores de minas y energía, industria, comercio y turismo, vivienda, transporte, agricultura y desarrollo rural y una meta general de reducción de la deforestación en un 39% frente a la línea base de la NDC. Dentro de las acciones priorizadas se propone “lograr una mayor eficiencia energética en los sectores industrial, residencial y comercial. El transporte se destaca como sector cubierto por acciones específicas que se priorizan en la economía al 2030” (Samaniego et al., 2019, p. 36).

Tabla No. II. 2. Primera NDC de 2018

Emisiones 2014 (MtCO _{2e})*	Emisiones de referencia	Meta de reducción de emisiones de GEI		Obligación reportada	Fecha de presentación
		Incondicional	Condicional		
182.39	Reducciones absolutas: año objetivo 2030 Escenario BAU de toda la economía	20% de reducción de emisiones de GEI en 2030	30% de reducción de emisiones de GEI en 2030	NDC es la misma que su INDC	12 de julio de 2018

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la NDC.

*Millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO_{2e}) incluyendo agricultura, silvicultura y cambio de uso de la tierra.

En adaptación, la NDC reconoció que el país es altamente vulnerable y sensible a los efectos adversos del cambio climático y que debe mejorar sus capacidades para adaptarse adecuadamente al cambio y la variabilidad climática. Esto incluyó diez acciones de

adaptación dentro de las que se encuentran la creación de un sistema nacional de indicadores, de instrumentos de manejo del recurso hídrico con consideraciones de variabilidad y cambio climático, el aumento de áreas protegidas, el fortalecimiento de estrategias de sensibilización al público en general y de capacidades del sector privado.

Sobre los medios de implementación se afirmó que la generación de nuevo conocimiento a través de la investigación, la innovación y el desarrollo de tecnologías; las redes con universidades y centros de pensamiento; el intercambio de experiencias y la cooperación; la articulación entre los diferentes niveles nacionales y las alianzas con el sector financiero y la sociedad civil en general son esenciales para el desarrollo sostenible y la transición hacia una economía baja en carbono.

Respecto del proceso de planeación, se mencionó la existencia de todos los instrumentos jurídico políticos de cambio climático existentes hasta 2015, y la entonces naciente estrategia multiactor y multinivel que se llevó a cabo para la redacción de la iNDC que contó con la publicación en línea de la misma para comentarios ciudadanos, con reuniones y talleres en Bogotá y en otras ciudades del país, con jornadas de difusión pública y con revisiones en el Consejo Nacional Ambiental. Este proceso también se alimentó de todas las instancias de participación que ya se habían realizado para la formulación de otras políticas de cambio climático desde 2011. Por último, sobre las circunstancias nacionales, la NDC subrayó tres desafíos estructurales por resolver: la consolidación de la paz, la superación de la pobreza y la gestión del riesgo de desastres.

En evaluaciones posteriores sobre la NDC se ha dicho que la ambición de la misma fue buena, que contó con una visión a largo plazo y que el método establecido para evaluarla fue coherente. También que “la legislación, normativa e institucionalidad relacionada directamente al cambio climático y la implementación de la NDC era abundante”; que Colombia es uno de los países con más instrumentos legales en temas forestales y que busca generar articulación a través de instancias permanentes de coordinación (Samaniego, et al., 2019, p. 55).

De igual forma que el país ha generado mecanismos de medición de huella de carbono y que ha logrado cuantificar el presupuesto para la implementación de la NDC (Comisión Europea, 2019). En suma, es posible afirmar que Colombia ha aprovechado todo el proceso nacional de cambio climático desde sus inicios para la construcción de su primera NDC y éste no se ha dado de manera aislada. Luego de su presentación en 2015 y la

reiteración en 2018, el país ha afianzado las bases para materializar el compromiso asumido.

Subsección II.3.b. Actualización de la NDC en 2020

Esta tesis propone que desde 2020 surge la tercera fase de implementación del andamiaje político jurídico en la lucha contra el cambio climático en Colombia ya que el país cuenta con todo lo que se requiere desde el punto de vista de la institucionalidad, las normas y los instrumentos. Pero justamente es aquí en donde comienza a manifestarse la complejidad, para lograr la efectividad de los compromisos y los pactos, pues esto siempre ha sido una deuda histórica de los gobiernos que también requiere el compromiso de la sociedad civil.

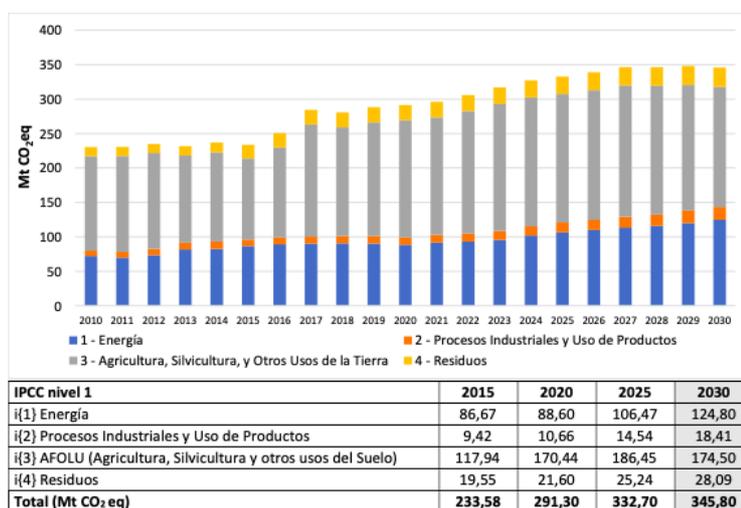
El documento de actualización de la NDC de Colombia también está compuesto por cinco partes, pero planteadas de manera diferente respecto del 2015: i) elementos transversales e integradores, ii) proceso de actualización de la NDC, iii) adaptación al cambio climático, iv) mitigación de emisiones de GEI y v) medios de implementación y cinco anexos. La actualización de 2020 se comprometió con una meta absoluta de emisiones de máximo 169.44 MtCO_{2e} en 2030, lo que equivale a una reducción del 51% de las emisiones respecto a la proyección de emisiones en 2030 en el escenario de referencia y a alcanzar su máximo de emisiones entre 2027 y 2030, con una tendencia a 2050 hacia la carbono neutralidad. Esta “contempla disminuir la tasa de deforestación a 50.000 ha/año en 2030 con una trayectoria explícita e hitos a corto plazo para 2022 y 2025” (Gobierno de Colombia, 2020).

Lo anterior significa que en esta ocasión el país casi duplicó sus compromisos anteriores y que ha pasado a obligaciones que son total o parcialmente incondicionales, sin perjuicio de que requiera de apoyo internacional para poder cumplir con la ambiciosa nueva meta (Klein y Carazo, 2021, pp. 11-13). En la NDC se definieron 196 metas de cambio climático, de las cuales 148 son de mitigación, 20 de adaptación y 18 de medios de implementación (Gobierno de Colombia, 2020).

El gobierno del presidente Duque presenta la actualización como uno de los principales logros del periodo 2018 – 2022 y como un hito histórico (DNP, 2022, p. 16). Esta vez también se reportaron acciones sectoriales específicas, manifestó un compromiso con la transición justa y mencionó el COVID -19 como un factor desfavorable para el cumplimiento de los compromisos (WWF, 2021). Igualmente sobresale en esta NDC que es la primera

vez que se incorporan como “elementos clave el enfoque diferencial étnico, de género y de derechos humanos, la importancia de una transición justa, la articulación entre las metas territoriales y sectoriales y la contribución del sector privado” (WWF, 2021, p. 10).

Gráfico No. II. 4. Emisión de GEI por sectores y años - 2020



Fuente: Actualización de la primera NDC de Colombia (2020).

En esta NDC nuevamente se observa que los sectores energía y agricultura, silvicultura y cambios en el uso de la tierra (AFOLU por su sigla en inglés) representan una proporción muy importante del inventario nacional de GEI. La actualización de este escenario de referencia incluyó siete nuevas categorías de emisiones respecto a la primera debido a mejoras en la disponibilidad de la información, tales como minería y cantería, transporte por tuberías, tierras forestales que permanecen como tales, humedales y emisiones por quema de biomasa. La meta de mitigación de esta NDC ha incluido a Colombia en el “club del 50% más” de países líderes climáticos dentro de los cuáles es el único en desarrollo y la ha categorizado como “la NDC que queremos” por cumplir satisfactoriamente con seis de siete criterios de evaluación: mitigación, adaptación, impulso de un cambio en el sistema, inclusión y participación, contribuciones para el desarrollo sostenible y monitoreo de progreso. En el criterio de financiamiento se señaló que tiene un corto camino por recorrer (WWF, 2021, p. 10).

La contribución nacional también enumera los ministerios o agencias responsables principales junto a las medidas específicas, en dos anexos de adaptación y mitigación. En el mismo sentido, todo el portafolio de medidas y prioridades en estos aspectos se relacionaron con los ODS y particularmente las de adaptación con el Marco de Acción de Sendai. Sobre el monitoreo y seguimiento, se informó que se harán rendición de cuentas

mediante los Reportes Bienales de Transparencia en cuanto a los indicadores de seguimiento para las emisiones de GEI y las reducciones. De igual manera, afirmó haber consolidado los procesos participativos con un enfoque “de abajo hacia arriba” en la elaboración del documento (Klein y Carazo, 2021, pp. 11-13).

Con la idea de lograr la implementación de la NDC, un año después de haberse presentado su actualización, el Congreso de la República profirió la también ambiciosa Ley 2169 de 2021 “por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono de país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática” también conocida como “Ley de acción climática” que elevó a rango de norma, de manera resumida y a través de una minuciosa lista de tareas, los compromisos de la NDC.

La ley incorpora en 37 de sus 38 artículos¹⁵, los pilares de la transición a la carbono neutralidad; las metas nacionales de mitigación y de adaptación por sectores; los medios de implementación como la planificación, la información, la ciencia, tecnología e innovación y los instrumentos económicos y financieros, de educación, formación y sensibilización. Asimismo, incluyó medidas para el logro de dichas metas por cada uno de los sectores y a todas las ramas del poder público. También creó la Plataforma de Reporte Obligatorio de Emisiones de GEI – ROE que será parte del SIAC (Congreso de la República, 2021).

Esta ley igualmente encargó al MADS elaborar un “Plan de Implementación y Seguimiento como instrumento para realizar monitoreo y cumplir la totalidad de las metas y medidas establecidas en la Contribución Nacional ante la CMNUCC” el cual debería estar finalizado durante el primer semestre de 2022. De igual manera, crea un Sistema Nacional de Áreas de Conservación, un Registro Nacional de Zonas Deforestadas, declara de utilidad pública e interés social los proyectos de hidrógeno verde y modifica la destinación específica del impuesto al carbono (Congreso de la República, 2021).

A menos de dos meses de expedida la Ley 2169 de 2021 se creó la Comisión Intersectorial del Gabinete Presidencial para la Acción Climática a través del Decreto 172 del 3 de febrero de 2022 pues la Presidencia de la República consideró que se requería de la creación adicional de “una instancia de liderazgo y coordinación del más alto nivel que garantice la

¹⁵ El artículo 37 crea un “sistema de protección y monitoreo de líderes ambientales”, lo cual es muy importante en Colombia por la situación de amenazas y asesinatos de estas personas pero su incorporación en esta ley vulnera por completo el principio de unidad de materia legislativa al incorporar sin ningún contexto en una norma sobre cambio climático una disposición de este tipo.

coherencia, complementariedad, integralidad y oportuna toma de decisiones de política pública en materia de acción climática”. De acuerdo con sus funciones parece un superior jerárquico de la CICC, con miembros casi idénticos, a diferencia que aquí asiste el mismo Presidente -aunque siempre pueda delegar su participación- y todos los ministerios. Además, se debe reunir al menos una vez cada seis meses (Congreso de la República, 2021).

Por último, el 31 de mayo de 2022, se expidió el documento CONPES 4088 a través del cual se declararon de importancia estratégica siete proyectos de inversión para cumplir el 4,5% de la reducción de GEI al 2030, con 10 metas de mitigación, 11 de adaptación y 4 de medios de implementación. Esto se realizará a través de la apropiación de recursos nacionales en 2022 y la contratación de un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 30 millones de dólares para el financiamiento entre 2023 y 2025. Allí se solicita al MADS ejecutar tres proyectos sobre cambio climático en la planeación sectorial y territorial, conservación de la biodiversidad y servicios ecosistémicos, zonas marinas y costeras y recursos acuáticos; al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre la cadena forestal productiva, sostenibilidad en el sector agropecuario y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sobre industria manufacturera (Gobierno de Colombia, 2022).

CAPÍTULO III. Es ahora o nunca: perspectivas de la lucha contra el cambio climático en Colombia en el marco de la Agenda 2030

Desde el punto de vista del desarrollo sostenible y el cambio climático, los factores habilitadores permitirían establecer a nivel nacional y subnacional todas las estructuras políticas, sociales, jurídicas y económicas necesarias para cumplir con los compromisos y proveer a los diferentes actores sociales de las herramientas que necesitan para implementar los ODS y las NDCs (UNDP, 2017). Según la Real Academia de la Lengua (2022), habilitar es un verbo que significa crear capacidades, habilidades o condiciones para realizar una determinada tarea. Con base en los capítulos anteriores, es posible afirmar que Colombia ha creado una serie de factores habilitantes para la implementación conjunta de la Agenda 2030 y de la NDC en al menos de tres ámbitos: i) la ambición materializada en estrategias concretas sobre adaptación y mitigación; ii) una arquitectura político normativa robusta y, iii) una hoja de ruta sobre financiamiento climático.

De otra parte, según la RAE (2022), obstaculizar es un verbo que significa impedir o dificultar la consecución de un propósito. Desde el punto de vista del desarrollo sostenible y el cambio climático, los factores obstaculizadores serían lo opuesto a los habilitadores pues limitan la capacidad de acción de los actores estatales y no estatales, retrasan el cumplimiento de las metas y hacen incompatibles las decisiones domésticas con los compromisos internacionales (UNDP, 2017). Al igual que en todos los países de América Latina, Colombia enfrenta factores desfavorables y barreras para la implementación conjunta de las dos agendas. A partir de la literatura se identifican al menos tres relevantes: i) la desarticulación de las entidades y los niveles; ii) el incumplimiento de las normas y políticas propuestas y iii) las decisiones económicas incoherentes.

Para este capítulo fue seleccionado un acelerador que desde el punto de vista jurídico puede dar celeridad en Colombia frente a los mencionados compromisos internacionales asumidos desde 2015. Con base en ello, se plantearán algunas propuestas sobre cómo se podrían potencializar los factores habilitadores.

Subsección III.1. Factores habilitadores

Subsección III.1.a. Ambición materializada en estrategias concretas sobre adaptación y mitigación

Al analizar comparativamente el proceso de elaboración y el contenido de las dos NDCs presentadas se puede observar que ambos son documentos ambiciosos -el segundo más que el primero- a pesar de que fueron planteados en contextos y gobiernos diferentes. La primera NDC se trató de un documento muy tímido de 10 páginas que incluía de manera muy sucinta los aspectos básicos solicitados por el Acuerdo de París, lo cual puede obedecer a que el país estaba culminando el proceso de construcción de todos los instrumentos nacionales necesarios para asumir un renovado compromiso climático ante el mundo. Por su parte, el documento de actualización y sus cinco anexos, que en conjunto suman más de 200 páginas, demuestran un avance significativo en el esfuerzo nacional de levantar la información cualitativa y cuantitativa, necesaria y detallada, para tomar decisiones contundentes y estructurar planes de acción.

Si bien el gobierno de Colombia de 2018 a 2022 siempre inicia sus discursos sobre cambio climático afirmando que la contribución de GEI del país es muy pequeña con “tan solo” el 0.6% de las emisiones globales¹⁶, ello no ha sido obstáculo para avanzar en la determinación de medidas sectoriales muy detalladas y cuantificadas como lo demuestra el progreso en la formulación de los PIGCCS y los PIGCCT. A la fecha de cierre de esta investigación, Colombia cuenta con los PIGCCS finalizados de los sectores Minas y Energía; Comercio, Industria y Turismo y Vivienda; Agricultura y Desarrollo Rural; Ciudad y Territorio y con 24 PIGCCT de los cuales, los departamentos de Córdoba y San Andrés abordan únicamente al componente de adaptación. Amazonas, Vaupés, Guaviare, Caquetá y Putumayo en la región de la Amazonía y Sucre en el Caribe están en proceso de formular plan y, Boyacá y Bolívar aún deben concretar el inicio del mismo (MADS, 2022).

Específicamente sobre adaptación, también es importante recordar que Colombia es un país altamente vulnerable al cambio climático. Ocupa el puesto 38 de 180 entre los países con altos niveles de riesgo climático específicamente por tormentas, desprendimientos de tierra, inundaciones, terremotos y actividades volcánicas (Climate Watch, 2022). Con el

¹⁶ Sin embargo, por cuenta de los niveles actuales de deforestación la responsabilidad de Colombia respecto del calentamiento global se incrementa significativamente dada la emisión de GEI en el sector AFOLU.

fenómeno de la Niña en 2010 y 2011 sufrió pérdidas por un 2.2% de su PIB y este mismo fenómeno azota al país de manera recurrente, como en 2022 con fuertes lluvias e inundaciones. Dicha situación ha llevado a las autoridades a “definir métricas de riesgo asociadas a fenómenos extremos en función de la vulnerabilidad física y social y de la capacidad local de respuesta” (IDEAM, et al., 2021). Ello podría ser una buena práctica para replicar en otros países.

Subsección III.1.b. Arquitectura político normativa robusta

Se observa que Colombia cuenta con un sofisticado y complejo diseño institucional y jurídico para enfrentar el cambio climático, -y por ende mucho más difícil de articular-, frente a uno más sencillo y pragmático sobre los ODS. No obstante, todo este andamiaje le sirve de base para la implementación de compromisos vinculantes y no vinculantes. De hecho, como se anotó previamente todos los resultados nacionales del ODS 13 se reportan a partir del trabajo del SISCLIMA. En este trabajo se identifica como una buena práctica, la contribución que ya han comenzado a hacer los gobiernos subnacionales, los pueblos indígenas, las comunidades locales, los jóvenes, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y las instituciones financieras al marco jurídico e institucional, la cual potencializa el progreso para conseguir los objetivos del Acuerdo de París y de los ODS simultáneamente.

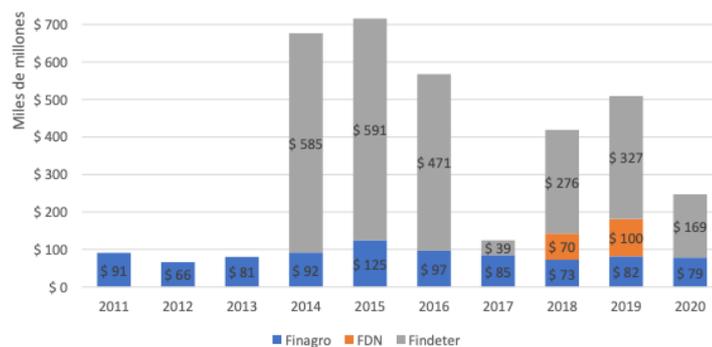
Estos actores no estatales, cada vez encuentran mayores oportunidades de participación y de acceso a la información en las instancias e instrumentos creados. En esa línea, se han diseñado formularios de consulta pública de los documentos para recibir comentarios y muchos son respondidos uno a uno, se han promovido distintos escenarios y mecanismos y se han elaborado guías de resumen, de conceptos básicos, encuestas, aplicaciones y páginas web como se verá en la última parte de este capítulo.

Subsección III.1.c. Hoja de ruta sobre financiamiento climático

Internacionalmente se ha cuestionado mucho que la mayoría de los recursos se están enfocando en materia de mitigación y que no hay tanta prioridad de financiar en adaptación. Sin embargo, en un análisis general de la composición del financiamiento climático en Colombia, las cifras oficiales actuales muestran un 40.8% de inversiones en adaptación, el 25.6% en mitigación y el 33.6% en ambos, de los cuáles el 68.7% son fuentes públicas nacionales, el 20,5% internacionales y el 10.7% privadas. Entre 2011 y 2020, se

movilizaron casi \$3,5 billones para la acción climática provenientes de 3 de los 4 bancos nacionales de desarrollo como se observa a continuación (DNP, 2021b, p. 8):

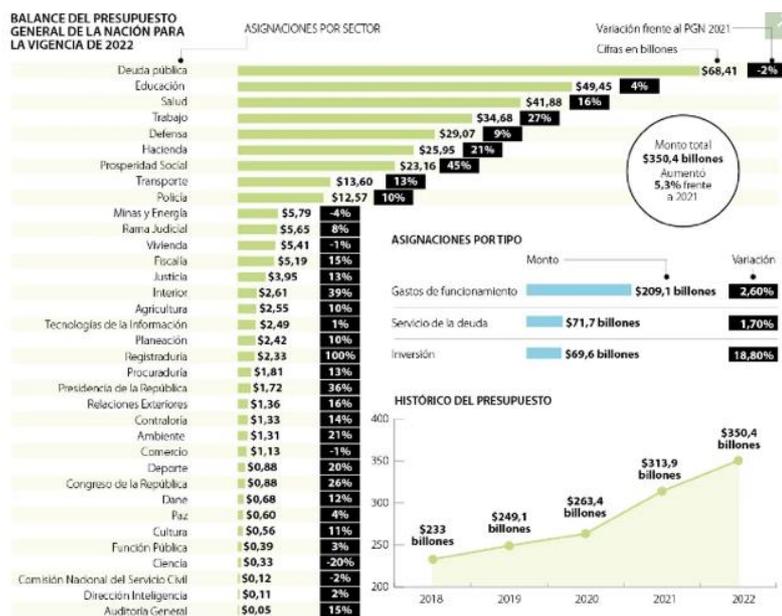
Gráfico No. III.1. Financiamiento climático histórico movilizado desde la banca nacional de desarrollo



Fuente: DNP (2021b), p. 9.

En total se estiman 30.101 acciones registradas que representan 20.79 billones de pesos y la mayoría de los recursos están destinados a la gestión del riesgo, la agricultura, la industria y la energía, lo cual se relaciona de manera muy coherente con la información presentada en la NDC (DNP, 2021c). Sin embargo, el financiamiento también debería ser coherente en términos de institucionalidad. Como se observa en el gráfico No. 9 de forma paradójica el presupuesto anual de funcionamiento del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible representó para 2022 en promedio apenas el 0.20% del presupuesto general de la nación, cuestión que es primordial para fortalecer a las principales entidades que están encargadas de conducir las acciones sobre cambio climático y ODS en el país (MADS, 2021).

Gráfico No. III. 2. Presupuesto general de la Nación 2022



Fuente: La República (2021).

La situación no es muy distinta para 2023. En el presupuesto aprobado por el Congreso de la República, “el sector ambiente logró recibir una adición de 200 mil millones frente a lo que se presupuestaba que iba a recibir. Así, pasó de esperar recibir 1,2 billones de pesos a recibir 1'407.601.587.008. Una cifra que, si bien de manera nominal es un aumento, si se ajusta el valor recibido en 2022 a la inflación, en realidad se traduce en una disminución en cerca de 18 mil millones de pesos” (El Tiempo, 2022).

Es importante considerar que acuerdo con Climate Funds Update (2022), Colombia es uno de los países que más recibe financiamiento climático en América Latina. Sus principales fuentes internacionales son los fondos climáticos y bancos multilaterales de desarrollo, pero mayoritariamente de Global Environmental Facility – GEF con 71 proyectos de los cuales 20 son específicamente sobre cambio climático; y del BID, con 318 proyectos y 20 de cambio climático¹⁷. La mayoría de los fondos internacionales para Colombia se refieren a proyectos de cooperación técnica no reembolsable, es decir, donaciones en aproximadamente un 80%¹⁸.

También se ha formalizado una institucionalidad propia del financiamiento climático con la creación del Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA, el cual “es una instancia de

¹⁷ Otros recursos provienen de fuentes como: Adaptation Fund, BioCarbon Fund Initiative for Sustainable Forest Landscape, Clean Technology Fund, Forest Carbon Partnership, Green Climate Fund y UN-REDD Programme

¹⁸ Para ejemplificar algunos de estos proyectos, se recomienda consultar el anexo de la tesis.

coordinación interinstitucional y diálogo público privado sobre finanzas climáticas. Su objeto de trabajo es generar lineamientos de política pública para la inclusión de criterios de cambio climático en la planificación económica y financiera del país” (Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA, 2018). La secretaría técnica está a cargo del DNP con representación regional; entidades del orden nacional; la banca de desarrollo y el sector privado (Guzmán, 2017).

Asimismo, se creó una Estrategia Financiera de Cambio Climático con base en la cual se ha iniciado la generación de guías metodológicas, directorios de fuentes de financiamiento y análisis del gasto público y privado. “Su meta es garantizar el flujo necesario de recursos financieros (públicos, privados y de cooperación internacional) para cumplir las metas nacionales en adaptación y mitigación del cambio climático”. Por su parte, el DNP creó un Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación del financiamiento climático que incluye un componente de gestión del riesgo de desastres (DNP, 2021c).

Subsección III.2. Factores obstaculizadores

Subsección III.2.a. Desarticulación de las entidades y los niveles

En primer lugar, la descoordinación y desarticulación institucional de las entidades que integran el Estado colombiano ha sido una dificultad constante en la administración pública desde hace más de treinta años y ha tenido una tendencia hacia la gestión en compartimentos y a la excesiva burocracia (Restrepo-Medina, 2011; Cruz y Ospina, 2019; Guardela, 2020; Rodríguez y Valdés, 2022). Por ejemplo, la reciente creación de la Comisión Intersectorial del Gabinete Presidencial para la Acción Climática pareciera congestionar aún más el modelo burocrático existente.

Es necesario poner a dialogar a las distintas instancias existentes en cambio climático y ODS, sobre todo teniendo en cuenta que comparten varios de sus miembros (Restrepo-Medina, s. f.). A eso se suma que hay una alta percepción sobre el aumento de los niveles de corrupción en el sector público cada año desde 2012, lo que ubica a Colombia en el puesto 39 de 100 de los países con mayor corrupción por escándalos como el robo de 70.000 millones de pesos que se contrataron para conectar a internet a niños de regiones apartadas del país (Transparency International, 2022). La coordinación también implica armonizar los datos que se presentan en el BUR de cambio climático y los documentos de ODS ya que, por ejemplo, el BUR dice que se ha avanzado el 68.6% en el ODS 13 del

2018 al 2020 y el informe de avance de implementación el 36% y ambos documentos fueron elaborados en 2021.

En este sentido, aunque en los últimos doce años se ha trabajado en crear las bases políticas, jurídicas e institucionales necesarias para enfrentar el cambio climático y emprender un camino coherente en términos de desarrollo, esto es muy importante, pero no es suficiente para cumplir con los compromisos y aún hay varias tareas pendientes de realizar. Esta afirmación se desprende de la aplicación de los criterios de análisis de la arquitectura institucional de Arenilla (2019) presentados en el capítulo I de esta tesis, con base en los cuáles se evaluaron cinco variables y trece dimensiones en una escala de 1 a 5, donde 1 es insuficiente, 2 es deficiente, 3 es bueno, 4 es notable y 5 es sobresaliente de la siguiente manera:

Tabla No. III. 1. Análisis de la arquitectura institucional

Variables	Dimensiones	ODS	Cambio climático	Puntaje total	Puntaje por variable
Liderazgo efectivo	Inclusión en la agenda política nacional	5	5	5	5
	Rango e implicación del titular	5	5	5	
	Órgano impulsor	5	5	5	
Mecanismos institucionales	Enfoque integral	5	5	5	3
	Regulación y estructuración formal	5	5	5	
	Evaluación independiente	1	1	1	
	Formas de control	1	1	1	

Capacidad institucional	Factor presupuestario	1	1	1	2,5
	Estadística y disponibilidad de datos	4	4	4	
Relaciones intergubernamentales	Alianzas subnacionales	2	2	2	2
	Vinculación del legislativo	1	3	2	
Participación y comunicación	Consultas o encuestas	3	4	3,5	3,5
	Mecanismos de interacción y participación	3	4	3,5	

Fuente: elaboración propia con base en Arenilla (2019, p. 19).

De lo anterior se observa que el país reprobaría la evaluación en dos de las cinco variables y en cinco de las trece dimensiones. En dos de las tres que aprueba, lo haría apenas con el puntaje necesario. Sobresale su liderazgo efectivo y sus esfuerzos en participación y comunicación especialmente en cambio climático. Hay notables avances sobre todo en el liderazgo y pareciera que allí prácticamente la tarea ya está hecha pues las dos agendas están fuertemente lideradas e impulsadas por las instituciones competentes con el nivel más alto en la estructura gubernamental del país. Aunque un aspecto que se podría trabajar en los próximos años es el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos de la rama ejecutiva en todos los niveles sobre los ODS y cambio climático, especialmente en el monitoreo, seguimiento y la generación de datos.

Sobre la participación y comunicación, a pesar de hoy en día hay una mayor interacción con actores relevantes en cambio climático que en ODS aún es importante ampliar los actores territoriales involucrados pues casi siempre se trabaja con los mismos, y que sus opiniones sean debidamente consideradas a la hora de tomar las decisiones. Estas acciones podrían aumentar los niveles de confianza en el gobierno, legitimar los procesos y demostrar esfuerzos hacer la reconciliación nacional.

Frente a los mecanismos institucionales, pese a que en el enfoque y la regulación tienen un desempeño sobresaliente, el país no cuenta todavía con evaluaciones independientes

ni formas de control formalizadas y transparentes. Aquí sería muy importante aprovechar el trabajo de los organismos de control nacionales y del ministerio público como la Contraloría y la Procuraduría quienes en sus acciones e informes podrían apoyar el enfoque integral y territorial, apoyar el monitoreo y el seguimiento y mejorar sus conocimientos sobre la acción climática.

Además, estas entidades cuentan con presencia en las ciudades y municipios que podrían ser muy útiles para apoyar las labores de vigilancia, educación y sensibilización. Sobre la capacidad institucional, salta a la vista que se debe aumentar el presupuesto nacional para la implementación de las agendas y asignar los recursos necesarios de modo de asegurar el equilibrio entre las aspiraciones globales y las nacionales. Y respecto de las relaciones intergubernamentales, se debería priorizar la localización y descentralización de las agendas a través del trabajo con los líderes subnacionales como alcaldes y gobernadores.

Subsección III.2.b. Incumplimiento de las normas y políticas propuestas

Colombia es un país experto productor de normas y políticas pero también ampliamente reconocido por tener serias dificultades para implementarlas. La situación es tan problemática que la misma Constitución Nacional de 1991 creó una acción judicial para que los ciudadanos puedan demandar el cumplimiento de las normas ante los jueces, denominada “acción de cumplimiento”. Dado que en 2022 el país se encuentra en un momento de cambio y el nuevo gobierno de Colombia tiene un enorme compromiso que ejecutar, se abre la posibilidad de que se presenten nuevos litigios combinando argumentos de cambio climático y de desarrollo sostenible a nivel nacional a través de demandas ante los jueces administrativos. Los jueces en Colombia podrían conocer, entre otras, de la falta de implementación de la Ley de Acción Climática No. 2169 de 2021.

El cumplimiento de estos compromisos en Colombia, como siempre, se da en una coyuntura muy compleja. Un reciente estudio que evaluó el desempeño ambiental de Colombia de 2018 a 2022 (Salazar, et al., 2022) estableció que las elecciones presidenciales tendrán consecuencias claves sobre el ambiente a largo plazo sobre todo en un momento de estancamiento del proceso de paz y de condiciones económicas, de seguridad y ambientales que se han deteriorado. Los investigadores afirman que el 2018 fue un punto de quiebre socio político ya que detuvo las mejoras que se habían logrado en años anteriores en factores de seguridad, riqueza e igualdad que interactúan con la protección ambiental. Sostienen que “las recientes caídas en estas condiciones coinciden

en gran medida con el cambio de gobierno tras las elecciones de 2018, y el consiguiente ascenso al poder de un partido que boicoteó las negociaciones de paz desde el principio” (p. 2).

Dicha investigación afirmó también que en el periodo 2018 a 2022, que coincide con el estallido de la pandemia, aumentó la pobreza, la inequidad y los cultivos de coca; se aceleró sustancialmente la deforestación especialmente en áreas protegidas e incrementó el número de personas defensoras del ambiente asesinadas debido a las decisiones políticas del último gobierno. Adiciona que Colombia fue catalogado como uno de los diez países con peores resultados en la gestión de la pandemia y que se han generado protestas masivas por intentar agravar la situación económica de las personas con reformas fiscales regresivas.

Sumado a esto, en 2022 Colombia se desplomó más de 30 puestos en el ranking global del Índice de Desempeño Ambiental y en América Latina pasó de haber ocupado el puesto 6 al 20 (Wolf et al., 2022). Este índice EPI de la Universidad de Yale ofrece datos del estado de la sostenibilidad en todo el mundo y clasifica a 180 países con base en sus resultados en cambio climático, salud ambiental y vitalidad de los ecosistemas. Algo muy similar ocurre en el Índice de ODS de la Universidad de Cambridge que revisa anualmente el progreso de los países en la materia, en donde Colombia se ubicó en 2022 en el puesto 75 de los 163 países evaluados, mientras que en 2021 ocupó el puesto 68 (Sachs et al., 2022).

Otros expertos plantean un escenario igualmente adverso, pero menos crítico ya que han señalado que los esfuerzos del país son notables en materia de cambio climático, pero coinciden en que la implementación es problemática. Aseguran que son múltiples las dudas respecto que el país logre cumplir con sus compromisos internacionales sobre todo por la deforestación que habría que llevar a cero y simultáneamente, realizar un programa gigante de reforestación en la década actual; subir sustantivamente la ambición en la penetración de energías renovables en la matriz eléctrica y lograr una transformación agrícola, industrial y del transporte prontamente (Rodríguez, 2021; Samaniego et al., 2019, p. 75).

Subsección III.2.C. Decisiones económicas incoherentes

Como se observó en el capítulo II, el petróleo y la minería siguen ocupando un lugar muy importante dentro de los sectores que impulsan el crecimiento económico nacional. A eso

se suman los permanentes impulsos que se han dado a la fracturación hidráulica a través de medidas administrativas como la autorización de proyectos piloto, y al gas natural con la adjudicación de bloques de explotación en aguas profundas del Caribe colombiano. Como es bien sabido estas acciones van en contravía de los compromisos asumidos en el Acuerdo de París por sus altas emisiones de CO2 y metano, alejan al país de sus metas de mitigación y por sus riesgos ambientales y sociales.

En lugar de ello se podría dar un mayor impulso al financiamiento para otros sectores con un gran potencial en Colombia, como el turístico con bajas emisiones de GEI y el turismo resiliente por el número de extranjeros que visitan el país anualmente y de los turistas domésticos que se movilizan en el territorio nacional.

Tabla No. III. 2. Turismo en Colombia. Llegada de viajeros extranjeros no residentes

Año	del mundo
2019	3.213.837
2020	903.300
2021	1.431.366

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022.

Valores en número de personas.

El apoyo a este sector podría estar orientado a fortalecer a todos los actores de la cadena turística en la gestión de manejo integral de residuos, la eficiencia energética, el uso de fuentes no convencionales de energía renovable, el transporte sustentable, la infraestructura resiliente, la vulnerabilidad del sector ante los efectos del cambio climático y la restauración de zonas turísticas degradadas (PNUMA, 2020). En 2022, ya se están promoviendo algunas iniciativas para favorecer la transición justa, como por ejemplo, la asignación de becas para la formación de personas vinculadas al sector turismo en el bilingüismo por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Por último, es preciso considerar que la transición energética a través de la incorporación de fuentes de energía renovable no convencionales también plantea dilemas de sostenibilidad y climáticos pues para su consecución se requieren grandes cantidades de minerales. Si bien son bajas en emisiones de carbono, su tecnología es más barata y tienen un gran potencial de explotación (Jiménez, 2021, p. 10), los impactos sociales y ambientales adversos que estas energías pueden generar para las comunidades locales

deben ser evaluados cuidadosamente en el proceso de licenciamiento ambiental y de otorgamiento de permisos ambientales ya que pueden originar conflictos con el avance de los ODS 3, 7, 13 y 15 y el incumplimiento de obligaciones asumidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional ambiental.

Sección III. 3. El enfoque de derechos humanos como acelerador de la acción climática y de los ODS en Colombia

Las crisis de sostenibilidad y de cambio climático son crisis urgentes y no dan espera. Por ello, cada vez es más importante aumentar la velocidad de los cambios económicos, sociales y ambientales requeridos e imprimir mayor intensidad a los esfuerzos en todos los niveles y con todos los actores. Algunas áreas que están retrasadas en muchos países del mundo son la igualdad de género y la educación lo que se relaciona de manera estrecha con la protección de los derechos humanos. A nivel global, algunos aceleradores han sido identificados bajo “la consideración de las necesidades de las personas que han sido tradicionalmente marginalizadas como los jóvenes, los pueblos indígenas o las personas en situación de discapacidad” (UNDP, 2017, pp. 11-12).

De esta manera, y tal como fue presentado en el capítulo I, cada vez hay un mayor reconocimiento sobre la relación que existe entre la Agenda 2030, el régimen de cambio climático y los derechos humanos. La transgresión de los límites planetarios y la desestabilización del sistema Tierra amenazan la vida en el planeta y, por ende, el disfrute de los derechos humanos como a la vida, la alimentación, la vivienda y el agua, especialmente de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, como los pueblos indígenas, las mujeres y los niños quienes paradójicamente son los que menos han causado las crisis. Los cambios meteorológicos por el aumento de emisiones de GEI amplifican los riesgos de muerte, enfermedad, pobreza, hambre y desplazamiento para todos los seres vivos y las medidas diseñadas por los Estados y el sector privado para responder a esta situación no pueden amenazar el disfrute de los derechos (CIDH, 2021).

Particularmente, el cambio climático exacerba la desigualdad ya que las personas y grupos más pobres de forma frecuente están ubicados en zonas más proclives a los desastres naturales, cuentan con menos capacidad económica para asumir las pérdidas y sufren mayores pérdidas en proporción a la riqueza. Por lo tanto, se encuentran en una posición de partida mucho peor cuando los golpea el siguiente evento climático (BID, 2020, p. 249). Esto ha sido considerado también por el enfoque de pérdidas y daños del cambio climático

establecido en la COP 19 de 2013 en Varsovia el cual puede leerse desde el sur global en clave de derechos humanos. Los países más vulnerables han luchado para que este tema quede formalmente reflejado en la estructura del régimen climático, las decisiones oficiales y los mecanismos financieros, pero aún sigue siendo un tema “vagamente construido y poco elaborado” (Goodman y Martínez, 2021, p. 4).

Bajo el Marco de Transparencia Mejorado del Acuerdo de París, las Partes deben presentar información sobre cómo están abordando las pérdidas y daños de acuerdo a lo estipulado en la COP 24, información que también será considerada en el “Global Stocktake” (Goodman y Martínez, 2021, p. 35). Colombia recién está iniciando sus trabajos en esta materia y aunque no se menciona en la actualización de su NDC, sí se plantea en la Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia - E2050 (Gobierno de Colombia, 2021, pp. 75-77).

La pérdidas y daños afectan distintas categorías de derechos humanos como los civiles y políticos -libertad y propiedad; económicos, sociales, culturales y ambientales -trabajo y educación- (Goodman y Martínez, 2021, p. 11). En términos de justicia climática, estas amenazas o vulneraciones de derechos podrían ser judicializadas a nivel nacional a través de las demandas pertinentes, como las acciones de tutela o populares en Colombia, ya que por ahora a nivel internacional según el artículo 8 del Acuerdo de París, no aplica ninguna responsabilidad o compensación.

Así, un enfoque de derechos humanos sirve para potenciar y transversalizar la efectividad de las respuestas nacionales, crea puentes con los compromisos internacionales previamente asumidos por los Estados, da coherencia a las medidas, amplifica la voz y las necesidades de los menos favorecidos, incluye la dignidad humana como eje central y reconoce la diversidad y la diferencia como elementos positivos.

De esta forma, en Colombia la acción climática y de desarrollo sostenible con enfoque de derechos humanos respeta, promueve y considera las respectivas obligaciones del Acuerdo de París de manera conjunta con los compromisos en materia de derechos humanos, como el derecho a la salud, los derechos de los trabajadores, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y la equidad intergeneracional.

En materia de cambio climático, por ejemplo, la NDC de Colombia se auto reconoce como una contribución justa (p. 35) y por primera vez en 2020, a petición de la sociedad civil, incorpora una mención de que los derechos humanos son elementos transversales e integradores de la acción climática y les dedica un par de páginas de presentación. Señala que hay una serie de inequidades existentes que se agravan por el cambio climático, habla de la transición justa, la equidad intergeneracional, el enfoque diferencial con comunidades étnicas y la igualdad de género. Pero como no se trata solo de mencionar, plantea cuatro metas iniciales de educación, formación y sensibilización con enfoque de derechos humanos y su incorporación en los PIGCCT y los PIGCCS a través de estrategias que en la actualidad deberían estar en proceso de construcción.

De otro lado, en materia de ODS, el RNV de 2021, incorpora el término “derechos humanos” en treinta y dos ocasiones y “derecho” en treinta y ocho, especialmente cuando se refiere a temas de salud (ODS 3), trabajo (ODS 8), a la población migrante (ODS 10) y a las alianzas (ODS 16). Por estas razones, se reconocen de manera positiva, los avances de los últimos cuatro años en incorporar los primeros pasos para avanzar hacia un enfoque de derechos humanos en todos los instrumentos tanto de cambio climático como de desarrollo sostenible lo cual también permite cumplir las obligaciones establecidas en la Carta Política de 1991.

Este enfoque no solo posibilita incluir una nueva perspectiva a las dos agendas sino también apuntar a la observancia simultánea de los tratados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ratificados por Colombia incorporados al texto constitucional por la figura del bloque de constitucionalidad.

IV. CONCLUSIONES

El gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez ha manifestado públicamente en su plan de gobierno que está comprometido con la lucha contra el cambio climático, el desarrollo sostenible, la descarbonización de la economía y la protección de los derechos humanos, temas que se encuentran estrechamente vinculados de acuerdo con lo planteado en el capítulo I. A partir del análisis del mismo, se pueden interpretar al menos tres cuestiones: i) el desarrollo sostenible es un concepto orientador de la implementación del Acuerdo de París, ii) también es un estándar de interpretación de las obligaciones contenidas en sus artículos y iii) los países deben trabajar en establecer puentes y sinergias entre ambos instrumentos.

De otro lado, si bien Colombia emite el 0.55% del total de los GEI a nivel global y la actualización de su NDC, comparada con la primera, ha mejorado en todos los criterios evaluados como ambición, medidas de mitigación y adaptación y medios de financiación (Climate Watch, 2022), hacer realidad todas estas promesas requerirá de un cambio profundo que tiene implicaciones políticas y económicas muy difíciles de conciliar bajo las circunstancias nacionales estudiadas en el capítulo II. En ese sentido, luchar contra la pobreza, frenar la pérdida de biodiversidad, detener la expansión de la frontera agrícola y combatir la minería ilegal son algunos de los grandes desafíos ambientales clave para enfrentar el cambio climático y cumplir con la Agenda 2030. Al igual que los países de la región, Colombia necesita seguir aumentando sus esfuerzos en destinar financiación específica nacional asociada a la Agenda 2030 que provenga también de colaboración privada y social, además de la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.

Según lo analizado en el capítulo III, la incorporación de un enfoque de derechos humanos puede acelerar significativamente las acciones de mitigación, adaptación y medios de implementación de la NDC pero también el cumplimiento de los ODS. Lo anterior también significa que exigir el cumplimiento del enfoque de derechos humanos, haría más fácil cumplir con Agenda 2030 y el Acuerdo de París. Respecto de ello, a continuación, se presentarán los principales retos y drivers para habilitar el progreso de los tres componentes de este acelerador en el país.

Sobre la perspectiva de género

En Colombia, los organismos estatales que se encargan de los asuntos ambientales cuentan con procedimientos, mecanismos e instancias de participación ambiental para diseñar políticas, normas e instrumentos climáticos, sin embargo, hay muy pocas oportunidades y convocatorias específicas que garanticen la participación para las mujeres. El involucramiento con este enfoque es muy importante, ya que, de acuerdo a las evidencias recabadas a nivel global, cuando las mujeres están involucradas en la toma de decisiones de, por ejemplo, el manejo de programas de agua, estos son siete veces más eficientes que cuando no están involucradas. También cuando ellas están en los parlamentos, las políticas de cambio climático son más estrictas. De la misma manera, aquellas empresas donde hay más diversidad de género en sus juntas directivas logran mayor mitigación de GEI (Bustelo, et al. 2022).

Los principales retos en Colombia, se presentan para las mujeres rurales ya que en los territorios más alejados de los grandes centros urbanos hay poca presencia del Estado. Allí pocas mujeres tienen acceso a la educación superior, o son propietarias de la tierra, y muchas son discriminadas en el acceso a la misma y, por ende, no pueden tomar decisiones de mitigación o adaptación en ella. Esta situación también aumenta su inseguridad alimentaria y su inestabilidad económica y, por lo tanto, erradicar la desigualdad de género es uno de los pasos hacia una transición energética que sea justa e inclusiva. Asimismo, los desastres naturales incrementan el tiempo y distancias para la recolección de leña y agua que son la base para cocinar y calentar sus hogares. Este panorama también lo experimentan las mujeres de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes (Bustelo et al., 2022).

Sobre el rol de las mujeres en la protección ambiental, el proyecto Tierra de Resistentes (2021) investigó episodios de violencia contra líderes y lideresas ambientales y sus comunidades entre 2009 y 2020. Este proyecto encontró 2.460 hechos victimizantes de los cuales 457 ataques ocurrieron en contra de las mujeres. Uno de ellos es el caso de Milena Payoguaje y Martha Liliana Piaguaje, dos indígenas defensoras del ambiente de la etnia Siona, en el departamento del Putumayo que han sido amenazadas de muerte por proteger el territorio de su resguardo de un proyecto de explotación petrolera de una empresa de origen británico que aumentaría las emisiones de GEI. Como ellas, muchas personas en el país han visto amenazados y vulnerados sus derechos y los de sus familias por defender los bosques y los ríos, lo que ha convertido a Colombia en lugar más peligroso

del planeta para luchar contra las crisis ambientales y climáticas y en uno de los más conflictivos en términos socio ambientales a nivel global (Atlas de Justicia Ambiental, 2022).

Frente a la perspectiva de género, desde 2019 en Colombia ya se empezaron a diseñar guías para su integración en la gobernanza del cambio climático con el financiamiento de los gobiernos de Alemania y España principalmente. En estos documentos se hace una vinculación con el ODS 5 y varias de sus metas como la 5.a. sobre “emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes y servicios financieros, entre otros”. De igual manera, se hacen algunas recomendaciones de mitigación del cambio climático con enfoque de género en sectores determinados, como el transporte y se sugiere aumentar la seguridad personal y vial para incentivar el uso de la bicicleta y la caminata por parte de las mujeres o considerar ciclo infraestructura incluyente con carriles segregados (Casas, 2021, p. 26).

Lo anterior podría potencializarse en Colombia a través del posicionamiento de los siguientes mensajes clave en estrategias de formación y sensibilización en los niveles de formación primaria, secundaria y universitaria: i) el cambio climático exacerba las desigualdades y las violencias basadas en género; ii) las mujeres tienen diferentes necesidades, roles y habilidades; y iii) las mujeres tienen conocimientos y destrezas únicas. Esto puede ayudar a integrar un enfoque de género en el diseño y puesta en marcha del marco jurídico e institucional del cambio climático y del desarrollo sostenible (Casas, 2021, p. 21).

Algunos drivers para habilitar el progreso de este componente del acelerador en Colombia son: incorporar una respuesta al cambio climático en las políticas de derechos humanos y no solo en el sentido contrario; revisar las leyes políticas y programas relacionados con el cambio climático e incluir la perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad en las mismas, ya que, por ejemplo, la ley de cambio climático no considera estos asuntos. Igualmente, son impulsores clave, asegurar la participación de las niñas, jóvenes y mujeres en los procesos de toma de decisiones, promover la igualdad de género en proyectos o acciones territoriales, producir conocimiento, datos y estadísticas en clave de género y financiar soluciones climáticas género responsiva (Aguilar, 2021).

Sobre el enfoque diferencial

Las personas que pertenecen a grupos étnicos -como en Colombia los pueblos indígenas, afrodescendientes, palenqueros, raizales y gitanos- cuentan con el reconocimiento de derechos especiales a la propiedad, a la identidad cultural, a la autodeterminación y a la participación, este último por medio de mecanismos como la consulta previa que es obligatoria cuando se toman decisiones administrativas o legislativas que pueden afectarles de manera directa, entre otros. En estos casos, el derecho internacional de los derechos humanos exige que se tomen medidas reforzadas o de discriminación positiva que puedan protegerlos. No obstante, los efectos del cambio climático pueden ser tan devastadores para la supervivencia y el derecho al desarrollo de estos grupos que es necesario que los Estados estén preparados para responder con medidas concretas de adaptación y de forma muy rápida.

Un lamentable pero perfecto ejemplo de cómo todo puede salir mal si no se toma en consideración lo planteado en los párrafos anteriores, es el caso de la llegada del huracán de categoría cinco denominado “Iota” por primera vez al departamento archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina en noviembre de 2020 (Muñoz Ávila y Torres, 2020). El archipiélago es un paraíso natural olvidado por el Estado en donde los derechos sociales, económicos y culturales han sido vulnerados de manera sistemática durante décadas. Allí habita una etnia de descendencia africana de alrededor de 35.000 personas que cuentan con una identidad cultural y una lengua propia y viven principalmente del turismo, la pesca y el comercio.

Desde inicios del siglo XIX, el archipiélago ha registrado 10 huracanes, pero ninguno como Iota que destruyó el 98% de la infraestructura de Providencia y generó fuertes afectaciones en San Andrés. Un año y medio después, según el gobierno de Iván Duque, la reconstrucción va en el 80% pero mientras tanto, los sanandresanos y los raizales han tenido que vivir en condiciones indignas, sin un techo, sin trabajo y en la incertidumbre. El porcentaje de reconstrucción no puede entenderse únicamente en términos de casas reparadas sino también en reactivación económica, educación y salud (Sánchez, 2021).

Para lograr la acción del Estado, las comunidades con la ayuda de organizaciones sociales tuvieron que acudir a un litigio climático buscando la protección de sus derechos fundamentales a través de una acción de tutela interpuesta en diciembre de 2020, pero fueron doblemente victimizados, pues el juez de primera instancia tardó un año en fallar y

negó la protección de los derechos. Por esta razón, los demandantes tuvieron que llegar ante la Corte Constitucional quien todavía no profiere su sentencia, pero al menos decretó unas medidas provisionales en temas de gestión de residuos, alcantarillados y servicios públicos mientras dicta su sentencia.

Los principales retos en Colombia, en este componente, se relacionan precisamente con la falta de coordinación y articulación entre las entidades del Estado; la respuesta lenta, tardía e ineficaz de las instituciones en la rama ejecutiva y en la rama judicial y la ausencia de una vigilancia efectiva por parte de los organismos de control como la Contraloría y la Procuraduría sobre los recursos públicos y las acciones de los funcionarios.

Algunos drivers para habilitar el progreso del acelerador en Colombia en este eje son: i) la valoración del conocimiento tradicional, el enfoque intercultural y las condiciones particulares de cada grupo para tomar cualquier tipo de medida de adaptación en territorios con alta vulnerabilidad al cambio climático. En las islas esto permitiría diseñar respuestas más adecuadas y ii) la incidencia real de las personas y la consideración de sus opiniones en las decisiones adoptadas.

El enfoque diferencial también podría apuntar hacia la juventud y los municipios. En esa línea sería necesario determinar líneas estratégicas para apoyar el talento y la formación de jóvenes de poblaciones rurales que históricamente han estado olvidadas como los departamentos de la Amazonía colombiana. El DANE (2022) sostiene que la tasa de desempleo juvenil en Colombia es del 21.5% y que en promedio las personas jóvenes ganan menos que las personas que se encuentran entre los 29 y 54 años. El 57,4% de estas personas se ocupan principalmente en el comercio, la reparación de vehículos, la agricultura, la ganadería, la caza, la silvicultura y la pesca. En todas estas actividades económicas hay componentes clave que se podrían abordar desde la educación climática y para la sostenibilidad. Formar sus capacidades y desarrollar sus talentos y competencias, sin lugar a dudas, abrirá nuevas oportunidades para que se generen los liderazgos presentes y futuros que necesita el país.

Ello también se relaciona con que pesar de que ya han transcurrido siete años desde la adopción de los ODS y de los gigantescos esfuerzos globales y nacionales por comunicarlos con la perspectiva multinivel y multiactor, estos siguen siendo desconocidos para millones de personas en el mundo. Dicha situación se evidencia con estudiantes de pregrado, especialización y maestría en Bogotá que no trabajan ni estudian en temas de

desarrollo sostenible o ambientales. Muchos de ellos no conocen los ODS y tampoco saben qué es el Acuerdo de París. Si esto ocurre con personas que habitan en la ciudad capital, con acceso a la educación universitaria y a internet, ¿Cómo se puede profundizar y capacitar sobre las agendas de desarrollo sostenible y de cambio climático en los territorios más vulnerables en los ocho años que restan para el 2030?

A nivel nacional, en el 2021 solo el 16% de las personas afirmaron conocer acerca de los ODS, disminuyendo 1 punto frente al 2020 y aumentado 6 frente al 2019. Este porcentaje sigue siendo muy bajo, y establece un reto para avanzar en la gestión de conocimiento sobre los ODS. “En las zonas rurales 9 de cada 10 personas reconocieron que no saben sobre los ODS y 8 de cada 10 no saben de estos en las zonas urbanas. La región de la Amazonía, Central y Llanos y Orinoquía, por su parte, obtuvieron los menores niveles de conocimiento de ODS con un 7%, 12%, y 12%, respectivamente” (Gobierno de Colombia, 2021).

Una idea para responder el interrogante anterior se encuentra en la ciencia y en la innovación. Estos campos son muy poderosos y también pueden acelerar la implementación de los compromisos de las NDC a la luz de la mejor y más reciente información científica disponible. En ese sentido, invertir con recursos suficientes, por ejemplo, en la ejecución robusta del Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental de 2021 a 2030 y en las Instituciones de Educación públicas debería ser una tarea no solo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e innovación sino de la rama ejecutiva en los distintos niveles.

Sobre la democracia climática

Colombia tiene una capacidad impresionante de generar, producir y almacenar información ambiental de gran calidad. Los institutos de investigación científica del SINA hacen una labor titánica y su gestión ha sido formidable en elaborar informes robustos, de manera actualizada sobre el cambio climático, la biodiversidad y los ecosistemas a pesar de que cuentan con muy pocos recursos. La información es fácil de encontrar por internet y los documentos cuentan con recursos como bases de datos y bancos de imágenes que también están disponibles para descarga. Un aspecto en el que se podría trabajar desde ahora es en la generación de resúmenes comprensibles para tomadores de decisiones y personas interesadas pues muchos de los documentos superan las 300 páginas y son difíciles de entender. Además, se podrían fortalecer las estrategias para su difusión que no

sean únicamente digitales para llegar a las personas del país que están desconectadas de internet.

A partir de la investigación realizada para el capítulo II, se identificaron algunos instrumentos que se consideran buenas prácticas y que apoyan la implementación de los anteriores estándares en Colombia:

Tabla No. IV.1. Instrumentos para garantizar el acceso a la información y a la participación sobre ODS y NDC de Colombia

Derecho	Instrumento
Acceso a la información	Sistemas de información sobre cambio climático Sistemas de información de emergencias y riesgo de desastres Informes y boletines periódicos sobre el proceso de elaboración de la NDC Piezas gráficas: infografías y mapas Materiales de divulgación: afiches, boletines, brochures y videos Notas de prensa Observatorios Aplicaciones y páginas web
Acceso a la participación pública	Consulta pública de anteproyecto Documento de respuesta a comentarios Encuestas nacionales Calendarios y cronogramas de trabajo a corto, mediano y largo plazo Talleres, reuniones y seminarios presenciales Webinars en línea Audiencias públicas Instancias en materia de cambio climático: creación de comités y consejos

Fuente: elaboración propia (2022).

Los principales retos en Colombia, en este componente, se relacionan en generar información a través de medios de diferentes formatos, de libre acceso y en un lenguaje sencillo; pasar de la socialización hacia la participación efectiva; cumplir los fallos judiciales

con celeridad; fortalecer las capacidades de todos los actores sociales sobre democracia climática y apoyar a las plataformas de apoyo jurídico para personas y grupos vulnerables como las clínicas jurídicas y los servicios *probono*.

La democracia climática también implica la participación de otros actores como los gobiernos subnacionales, los pueblos indígenas y las comunidades locales, los jóvenes, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones internacionales, el sector privado, las instituciones financieras y las iniciativas de múltiples partes interesadas) para lograr los propósitos del Acuerdo de París y los ODS. La cooperación multiactor permite determinar el rol de los diferentes actores, establecer qué puede aportar cada uno y cuáles son las oportunidades que tienen para cooperar en cambio climático y desarrollo sostenible.

Según el Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina – CODS (2022), los gobiernos tras la crisis económica generada por la pandemia del COVID - 19, deben fortalecer los instrumentos de política pública para lograr un futuro justo, inclusivo y resiliente al cambio climático a través de instrumentos obligatorios en materia regulatoria, tributaria y de incentivos, por ejemplo, en producción y consumo sostenibles, (ODS 12) e industrias carbono neutrales (ODS 9) (p. 12). Pero más allá de la noción temporal de “gobierno” también los “Estados” como estructuras permanentes, deberían fungir como “directores de orquesta” apoyando la armonía de los diferentes esfuerzos y facilitando las alianzas.

El sector privado también es muy importante ya que puede desarrollar adaptaciones innovadoras al cambio climático, redefinir sus propósitos y valores empresariales en torno a la sostenibilidad, mejorar sus relaciones con grupos de interés, generar empleos decentes y priorizar criterios ambientales y sociales en sus procesos de financiación e inversiones (CODS, 2022, p. 14). En este sentido, las empresas deberían ver los derechos humanos como una forma de garantizar seguridad jurídica, disminuir los riesgos de sus operaciones y promover el Estado Social de Derecho y los compromisos de los ODS y del Acuerdo de París.

En tercer lugar, la sociedad civil tiene un rol clave en el activismo social y en la movilización por causas climáticas justas e incluyentes, empoderando a las personas jóvenes, transmitiendo el conocimiento en los territorios y sensibilizando sobre nuevos hábitos de consumo y estilos de vida ambientalmente responsables (CODS, 2022, p. 15). América

Latina y el Caribe cuentan con un movimiento ambiental y climático muy fortalecido a través de organizaciones, movimientos y redes que incorporan distintas miradas. En Colombia se resalta particularmente el trabajo de la alianza “Voces del Clima”, de organizaciones como la “Asociación Ambiente y Sociedad” y “ClimaLab” y del niño activista de 12 años, Francisco Vera.

También está la academia y su misión de “trascender el campus para conectar con los desafíos de la sociedad” (CODS, 2022, p. 15). Más allá de la educación de calidad, las universidades y los centros de investigación tienen una responsabilidad de participar en la creación de soluciones a los desafíos que representan las crisis a través de la generación de nuevo conocimiento. La academia juega un papel determinante para promover el cambio cultural y la acción colectiva, formar a los nuevos líderes, proponer las bases científicas para el diseño de políticas y la creación de instituciones, apoyar el monitoreo de las acciones nacionales y hacer seguimiento a casos exitosos y buenas prácticas internacionales, nacionales y locales.

Algunos drivers para habilitar el progreso del acelerador en Colombia en este componente son: i) Fortalecer las capacidades del sector privado, las comunidades locales, los grupos étnicos y las organizaciones sociales en el acompañamiento de las agendas y valorar y reconocer sus conocimientos y experticias (Guzmán y Ruiz, 2022); ii) Diseñar una política intergeneracional con recursos para incluir más fuertemente a los jóvenes en las discusiones climáticas y de sostenibilidad y iii) Crear espacios de participación obligatorios para la toma de decisiones en estos asuntos, ya que en Colombia el único es la consulta previa y este solo aplica para grupos étnicos.

Sugerencias y recomendaciones para futuros estudios

Finalmente, en esta sección de conclusiones se propone una plantilla de perfil para mapear en futuras investigaciones, la contribución de otros posibles aceleradores de los ODS y la acción climática y evaluar el balance general entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible y de los componentes de la NDC.

Tabla No. IV. 2. Capacidad del acelerador de influenciar las agendas

Acelerador	ODS		
		Balance entre las tres dimensiones	

	Contribución directa a los ODS)	Económica	Social	Ambiental	Balance global ODS
Nombre	SI/NO	SI/NO	SI/NO	SI/NO	X/3
Acelerador	NDC				
	Contribución directa a la NDC)	Balance entre los tres componentes			Balance global NDC
		Mitigación	Adaptación	Medios de implementación	
Nombre	SI/NO	SI/NO	SI/NO	SI/NO	X/3

Fuente: elaboración propia con base en UNDP (2017).

Esta tesis finaliza recordando el cambio climático y el desarrollo sostenible deben ser agendas prioritarias de Estado que trasciendan los gobiernos y las ideologías políticas. El reto es ahora y debemos trabajar y exigir cada día desde todas las áreas del conocimiento y por supuesto, desde el derecho, para mantener la temperatura de la Tierra por debajo de 1.5°C y lograr igualdad, justicia y paz desde lo económico, lo social y lo ambiental. En definitiva, la derrota o el éxito de Colombia en estas materias, es de todas las personas colombianas y no del gobierno de turno. En palabras del escritor mexicano Juan Rulfo, citadas por algunos gobernantes latinoamericanos, “O nos salvamos juntos o nos hundimos separados”.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2021). Prácticas promisorias que promueven la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en la respuesta al cambio climático en América Latina y el Caribe”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/110). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Albuquerque, F. (2019). La localización de los objetivos de desarrollo sostenible y la financiación de la Agenda 2030: Revista De Fomento Social, (293), 77-104. <https://doi.org/10.32418/rfs.2019.293.1538>
- Arenilla, M. (2019). La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 75, 5–44.
- Betancourt, J., Amaya, G., Granobles, J. C. (2019). Estado del arte sobre cambio climático dentro del desarrollo sostenible. Universidad de Manizales. https://ridum.umanizales.edu.co/jspui/bitstream/20.500.12746/3637/1/Betancourt_Vasquez_Jaime_Andres_Noviembre_14_2018.pdf
- BID. (2020). La crisis de la desigualdad. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf>
- Boyd, D. (2019). Safe climate. A Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment. A/74/161. <https://www.unep.org/resources/report/safe-climate-report-special-rapporteur-human-rights-and-environment>
- Bustelo, M., González, S., Martínez, K., Suaya, A. (2022). Género e inclusión en la agenda verde: ¿Dónde estamos y cómo avanzar? BID.
- Carrizosa-Umaña, J. (2014). Colombia compleja. Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2014/07/colombia-compleja.pdf>
- Casas, J. (2021). Género y cambio climático: Programa de fortalecimiento de capacidades para la integración del enfoque de género en la gestión del cambio climático. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina - CODS. (2022). La cooperación multiactor como base para la acción climática (ODS 13) y el desarrollo regenerativo y sostenible en Latinoamérica y el Caribe. No. 13. <https://cods.uniandes.edu.co/cooperacion-multi-actor-clave-para-cumplir-con-el-ods-13/>

- CEPAL. (s. f.). Informes Nacionales Voluntarios. <https://agenda2030lac.org/es/informes-nacionales-voluntarios-inv>
- CEPAL. (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2017). Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.4268(FDS.1/3).
- CEPAL/ACNUDH. (2019). Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe (LC/TS.2019/94/Corr.1). ONU.
- CEPAL. (2022). Panorama social de América Latina 2021. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021>
- Céspedes-Báez, L., Cardozo Roa, C., Aprile, N., Suelst Cok, V., & Martínez, K. (2022). Reflexiones Pedagógicas, 33. https://doi.org/10.12804/issne.2500-5979_10336.34260_ceap
- Chaudhuri, R. (2015). Millennium development goals to sustainable development goals: Journey continues for a better world. *Indian Journal of Public Health*, 59, 255-8.
- CIDH. (2021). Resolución 3 de 2021. Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos. https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion_3-21_SPA.pdf
- Comisión Europea (2019). Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019. Programa EUROCLIMA+, Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid, Comisión Europea.
- Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA. (2018). Estrategia Nacional de Financiamiento Climático. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/Finanzas%20del%20Clima/Estrategia%20nacional%20de%20financiamiento%20clim%C3%A1tico.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Documento CONPES 3918. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2022). Documento CONPES 4088. Declaración de importancia estratégica de proyectos de inversión para la implementación de acciones que conduzcan al desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima en Colombia y concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 30 millones,

- o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el programa de apoyo para el cumplimiento de metas de cambio climático (NDC) en Colombia.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4088.pdf>
- Contraloría General de la República. (2021). Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
<https://observatorioambiental.contraloria.gov.co/SiteFiles/OCFA/documentos/ierna/Informe%20sobre%20el%20estado%20de%20los%20Recursos%20Naturales%20y%20del%20Ambiente%202020-2021.pdf>
- Courtis, C. (2006). El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática. *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, 105-156.
- Cruz, C. y Ospina, A. (2019). Alineación para avanzar en el desarrollo resiliente al clima. Caso de estudio de países: Colombia. International Institute for Sustainable Development.
- DANE. (2017). Desarrollo del marco nacional de indicadores ODS.
<https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/dane-cprada-desarrollo-marco-nacional-indicadoresods.pdf>
- Dávalos, J. (2020). La agenda climática global en las ciudades latinoamericanas. Actores no estatales y gobiernos subnacionales en acción. Fundación Carolina.
- DNP. (2017). Inclusión de los ODS en los Planes de Desarrollo Territorial 2016 – 2019.
https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/sinergia/documentos/ods_en_los_pdt.pdf
- DNP. (2018). Reporte Nacional Voluntario.
https://downloads.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/33zIDp3FE4CI6WOSSqul68/31857dfc58e4dee7eaa192304576401d/VNR_12.09.18.pdf
- DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- DNP. (2019). Respuesta del viernes 18 de octubre del Director de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas a Derecho de Petición.
- DNP. (2021). Reporte Nacional Voluntario. Acelerar la implementación para una recuperación sostenible.
https://downloads.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/5QHMJWk16oeBIbmAuhlkaO/346d94400d11453bc9523ee63be7cacd/VNR_2021_Colombia.pdf
- DNP. (2021a). Informe anual de avance en la implementación de los ODS en Colombia.
https://assets.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/7myPrzLxNgtrIV0ZZ9PLS6/4fcaa686e86371ab12de75c69f382571/2021-12-29_Informe_final_2021.pdf

- DNP (2021b). Análisis del financiamiento climático movilizado desde la Banca Nacional de Desarrollo. <https://finanzasdelclima.dnp.gov.co/Documents/Anexo%2019.pdf>
- DNP (2021c). ¿Cómo vamos en financiamiento climático? Boletín Año 2020. Bogotá D.C., Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/MRV/Boletines/Financiamiento_climatico_Boletin_2020.pdf
- DNP. (s. f.). Metas ODS con alineación en el PND 2014-2018: Todos por un Nuevo País. https://assets.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/5qlA8c4UrCGsyYeISe4wea/c7131d1ec399c71ee51a2ab1f1b4b434/92_Metas_ODS_en_PND.pdf
- DNP. (2022). Informe sectorial del balance de cierre de gestión. Sector ambiente. 2018 – 2022. https://datalogost.dnp.gov.co/storage/2018_2022/Sector_Ambiente_y_Developmento_Sostenible/InformeGestion/dnp%20ambiente.pdf
- Donges, L., Stolpe, F., Sperfeld, F., Kovac, S., Muñoz-Ávila, L., Rojas Laserna, M., Pérez Álvarez, P., Senior Serrano, S., Lozano Amaya, A. y Sánchez Quintero, A. (2020). Espacio cívico para la participación en las políticas climáticas en Colombia. Instituto Independiente de Asuntos ambientales (UfU e.V.) y Facultad de Jurisprudencia. Berlín. https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2021/02/ZIVIKLI-study_Colombia_translation_final.pdf?fbclid=IwAR2Ec6idTaMBZdXSOKj7pT7YKPWUzCXOp12t_wWdFu5aQ9Qb065IVrXlesA
- Durán, V., Ossandón, J. y Pulgar, A. (2020). Reflexiones sobre el derecho ambiental en tiempos de pandemia. *Revista de Derecho Ambiental*, (13), 1 - 5. DOI: 10.5354/0719-4633.2020.57825
- Fernández, G., García, M. y Escribano, M. (2018). ¿Se cumplirán los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el horizonte 2030?: Un análisis cuantitativo.
- Gafner-Rojas, C. (2018). *El Derecho Internacional Ambiental y su reflejo en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Gobierno de Colombia. (2021). *Estrategia climática de largo plazo de Colombia E2050 para cumplir con el Acuerdo de París*. MinAmbiente, DNP, Cancillería, AFD, Expertise France, WRI: Bogotá.
- IDEAM. (2019). *Estudio Nacional del Agua 2018*. <https://catalogo.sgc.gov.co/cgi-bin/koha/opac-imageviewer.pl?biblionumber=46410>
- IDEAM. (2021). *Informe del estado de los glaciares colombianos 2020*. ideam.gov.co/documents/11769/229819/Estado+de+los+glaciares+colombianos+2019/0fdd1967-28bd-4120-9d58-8ebe81deaf8c
- IDEAM, Fundación Natura, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. (2021). *Tercer Informe Bienal de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC)*.

- IDEAM. (2022). Portal SIAC. <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/sistema-informacion-colombia-siac>
- Gallo, E. y Freitas, A. (2014). Território, intersectorialidade e escalas: requisitos para a efetividade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(11), 4383–4396. <https://doi-org.ez.urosario.edu.co/10.1590/1413-812320141911.08752014>
- Galvis-Hernández, M. y Ungar, P. M. (Eds.). 2021. *Páramos Colombia: biodiversidad y gestión*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.
- García, M. P. (2017). Los Planes Nacionales de Desarrollo y su relevancia en la construcción de la política colombiana en materia de cambio climático. En García, M. P. y Amaya, O. (Eds.). *Retos y compromisos jurídicos de Colombia frente al cambio climático*. Universidad Externado de Colombia.
- García, S. y Nuñez, J. C. (2018). Acuerdo de París 2015, una crítica filosófica y ecológico-política a la modernidad. *Teuken Bidikay, Revista Latinoamericana de Investigación*, 9(13), 215–233.
- García-Martín, L. (2021). La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: reflexiones en torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresas. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, forthcoming. DOI:10.26754/ojs_ried/ijds.689
- García Muñoz, S. y Noroña, D. (2020). Cambio climático y derechos humanos en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En Jiménez, H. y Luna, M. (Eds.). *Crisis climática, transición energética y derechos humanos. Crisis climática, derechos humanos y los Acuerdos de París y Escazú*. Fundación Heinrich Böll.
- Global Witness. (2022). Una década de resistencia. <https://www.globalwitness.org/es/decade-defiance-es/>
- Gobierno de Colombia. (2012). *Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono*. https://oab.ambientebogota.gov.co/?post_type=dln_download&p=21688
- Gobierno de Colombia. (2016). *Reporte Nacional Voluntario. Los ODS como instrumento para consolidar la paz*. <https://sdgs.un.org/sites/default/files/documents/12644VNR%2520Colombia.pdf>
- Gobierno de Colombia. (2018). *Reporte Nacional Voluntario*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Reporte%20Nacional%20Voluntario%20Colombia%20ODS.pdf>

- Gobierno de Colombia. (2018). Contribución Prevista Determinada a Nivel Nacional”<https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/NDC%20actualizada%20de%20Colombia.pdf>
- Gobierno de Colombia. (2020). Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC). <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/NDC%20actualizada%20de%20Colombia.pdf>
- Gobierno de Colombia. (2021). Cartilla de orientaciones sobre los avances en la implementación de los ODS. https://downloads.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/79QrBYUjnlgqRVfXIT4JAd/57ccbfe44677fa85c080ee52725e32/Cartilla_orientaciones_ODS.pdf
- Gómez, D. R., y Roquet, J. V. (2009). *Metodología de la investigación*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Goodman, S. y Martínez, A. (2021). Pérdidas y daños en la COP26: una perspectiva centroamericana. Justicia climática en América Latina. Asociación La Ruta del Clima, OXFAM y Climate Action Network - América Latina.
- Guardela, L. M. (2020). Evolución de la política de cambio climático en Colombia. *Vniversitas*, 69, 1–17. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vi69.epcc>
- Guerrero, L. (2021). Análisis de la gestión del cambio climático en Colombia y sus compromisos internacionales a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En Muñoz Ávila, L. y Rodríguez, G. (Eds.). En *Debates actuales del derecho y la gestión ambiental*. Universidad del Rosario.
- Guzmán, L. F. (2017). Financiamiento del Cambio Climático en Colombia. En García, M. P. y Amaya, O. (Eds.). *Retos y compromisos jurídicos de Colombia frente al cambio climático*. Universidad Externado de Colombia.
- Guzmán, L. F. (2022). La organización administrativa del sector forestal y su nivel de eficacia. En García, M. P. y Amaya, A. (Eds.). *Derecho forestal. Estrategias para la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales*. Universidad Externado de Colombia.
- Guzmán, M., y Ruiz, J. P. (2022). Convergencias ciudadanas para la acción climática y la biodiversidad. Foro Nacional Ambiental y FESCOL. <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2022/05/LIBRO-GUZMAN-Y-RUIZ.pdf>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2018). *Metodología de la investigación* (Vol. 4, pp. 310-386). México: McGraw-Hill Interamericana.
- Huitrón, A. y Santander, G. (2018). La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: implicaciones, avances y desafíos. *Revista Internacional de*

- Cooperación y Desarrollo, 5(1), 3–11. <https://doi-org.ez.urosario.edu.co/10.21500/23825014.3591>
- JEP. (2019). Comunicado 009 del Día Internacional del medio ambiente. <https://www.jep.gov.co/SiteAssets/Paginas/UIA/sala-de-prensa/Comunicado%20UIA%20-%20009.pdf>
- Jimena Quesada, L. (2021). El constitucionalismo social y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 9 (1), 13–45. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.3970>
- Jiménez, H. (2021). La energía en América Latina y el Caribe en la ruta hacia la descarbonización en el marco del Acuerdo de París. *Ideas Verdes*. Heinrich Boll Stiftung. https://co.boell.org/sites/default/files/2022-01/IDEASVERDES_32%20digital.pdf
- Klein, D. (2020). El Acuerdo de París sobre cambio climático: del dicho al hecho. En Jiménez, H. y Luna, M. (Eds.). *Crisis climática, transición energética y derechos humanos. Crisis climática, derechos humanos y los Acuerdos de París y Escazú*. Fundación Heinrich Böll.
- Klein, D. y Carazo, P. (2021). *NDC en América Latina*. Quantum Leap y Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS).
- Lalama, R., y Bravo, A. (2019). América Latina y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Análisis de su viabilidad. *Revista de Ciencias Sociales*, 25 (1), 12–24. <https://doi-org.ez.urosario.edu.co/10.31876/racs.v25i1.29591>
- Linazasoro, I. (2020). La buena administración como regla de adaptabilidad en un contexto de cambio climático. *Revista De Derecho Ambiental*, (13), 145 – 162. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2020.54169>
- Lorenzo, P. (2020). La protección del medio ambiente como norma imperativa de Derecho Internacional (Ius Cogens). *Revista De Derecho*, 19(37), 41-69. <https://doi.org/10.47274/DERUM/37.3>
- Lu, Y., Nakicenovic, N., Visbeck, M., & Stevance, A.-S. (2015). Policy: Five priorities for the UN Sustainable Development Goals. *Nature*, 520(7548), 432. <https://doi-org.ez.urosario.edu.co/10.1038/520432a>
- Martínez-Moscoso, A. (2021). Presentación del Dossier. *El Derecho y su implicación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. *Iuris Dictio*, 27, 13-20.
- Matida, A. (2016). Por uma agenda global pós-Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(6), 1939–1946. <https://doi-org.ez.urosario.edu.co/10.1590/1413-81232015216.08092016>

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2022). Contexto de Colombia: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/1c8db89b-efed-46ec-b2a1-56513399bd09/Colombia.aspx>
- Molina, J. (2022). La explotación de baldíos y bosques en Colombia. Algunas reflexiones sobre las legislaciones paralelas. En García, M. P. y Amaya, A. (Eds.). Derecho forestal. Estrategias para la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales. Universidad Externado de Colombia.
- Munster, B. (2018). Agenda post-2015: ¿cambio transformador o más de lo mismo? *Economía y Desarrollo*, 160(2), 1–12.
- Nava, C. (2016). El Acuerdo de París. Predominio del soft law en el régimen climático / The Paris Agreement. The predominance of Soft Law in the Climate Regime. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (147), 99.
- Noboa, J., Vergara-Romero, A., Sorhegui-Ortega, R., y Garnica-Jarrin, L. (2021). Repensando el desarrollo sostenible en el territorio. *Res Non Verba*, 11(1), 19–33. <https://doi.org/10.21855/resnonverba.v11i1.500>
- ODCE. (2022). Estudio económico de Colombia. <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-colombia/>
- ONU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Parveen, R. (2019). Globalization, Climate Change and Global Environmental Law. *International Journal of Environmental Science*. (4), 35-39.
- Pedrajas, M. (2017). La Última Milla: Los desafíos éticos de la pobreza extrema y la vulnerabilidad en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. *Veritas: Journal of Philosophy & Theology*, 37, 79–96.
- Pereira, D., Litre, G., Lopes, J. y Ávila, K. (2021). Monitoring the sustainable development goals at a local level: information transparency on public health (SDG 3) in Brazilian municipalities. *Sustentabilidade Em Debate*, 12(1), 29–58. <https://doi.org.ez.urosario.edu.co/10.18472/SustDeb.v12n1.2021.36601>
- Petrone, F. (2021). Los límites de la gobernanza global en la época de la globalización y del cambio climático. *Revista internacional de filosofía*. (24) 175-187.
- PNUMA. (2020). Midiendo los avances: La dimensión ambiental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Ciudad de Panamá: Panamá.

- REDESCA y CIDH. (2021). Emergencia Climática: Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos. https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion_3-21_SPA.pdf
- Restrepo-Medina, M. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 365-388. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792011000100012&lng=en&tlng=es.
- Restrepo-Medina, M. (s. f.). Análisis institucional de la implementación articulada de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París en Colombia.
- Riahi, K., Krey, V., Bertram, C., Kriegler, E., Luderer, G., Van Vuuren, D., Roelfsema, M., van Soest, H., Schaeffer, R., Shonali, P., Pahle, M., Mathur, R., Bosetti, V., Drouet, L., y Vrontisi, Z. (2019). Linking Climate and Sustainable Development. Policy insights from national and global pathways. International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA). http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/16235/1/CD-Links-for-web_final_November_2019.pdf
- Ribera, T. (2016). El Acuerdo de París ¿una buena noticia para el clima y el multilateralismo? *Tiempo de Paz*, 120, 5–8.
- Rodríguez Redondo, A. (2021). La consistencia del contenido de las contribuciones determinadas a nivel nacional del Acuerdo de París con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 118, 1-23.
- Rodríguez, G. y Gómez, A. Instrumentos de política pública sobre cambio climático en Colombia. En Rodríguez, G. (Ed). (2020). Retos para enfrentar el cambio climático en Colombia. Universidad del Rosario. <https://www-digitaliapublishing-com.ez.urosario.edu.co/a/80624>
- Rodríguez, G. (2021). Derecho Internacional Ambiental. Principales instrumentos de protección del ambiente en Colombia. Editorial Ibañez.
- Rodríguez, M. & Valdés, M. Eds. (2022). Colombia, país de bosques. Alpha Editorial.
- Rosas, A. (2015). La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático. Universidad Autónoma Metropolitana. Editorial Ítaca.
- Rosas, F., Rodríguez, V., Miranda, V. y Calderón, J. (2019). La Administración Pública del Estado de México ante los Objetivos del Desarrollo Sostenible: desafíos para una entidad ordenada, sustentable y resiliente. GIGAPP. Estudios Working Papers. 6 (111). <https://search-ebsohost-com.ez.urosario.edu.co/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=edsbas&AN=edsbas.23AEA0B7&lang=es&site=eds-live&scope=site>.

- Sachs, I. (2008). *Desenvolvimento incluyente, sustentável sustentado*. Editora Garamond.
- Sachs, I. (2009). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Editora Garamond.
- Sachs, J., Lafortune, G., Kroll, C., Fuller, G., Woelm, F. (2022). *From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*. Sustainable Development Report 2022. Cambridge University Press.
- Salas E. y Maldonado, E. (2020). Breve historia de la ciencia del cambio climático y la respuesta política global: un análisis contextual" en VI Congreso Internacional de La Ciencia, Tecnología, Emprendimiento e Innovación 2019. *KnE Engineering*, 717-738. DOI 10.18502/keg.v5i2.6294.
- Salazar, A., Sanchez, A., Dukes, J. S., Salazar, J. F., Clerici, N., Lasso, E., Sánchez-Pacheco, S. J., Rendón, Á. M., Villegas, J. C., Sierra, C. A., Poveda, G., Quesada, B., Uribe, M. R., Rodríguez-Buriticá, S., Ungar, P., Pulido-Santacruz, P., Ruiz-Morato, N., & Arias, P. A. (2022). Peace and the environment at the crossroads: Elections in a conflict-troubled biodiversity hotspot. *Environmental Science and Policy*, 135, 77–85. <https://doi-org.ez.urosario.edu.co/10.1016/j.envsci.2022.04.013>
- Samaniego, J.; Alatorre, J.; Reyes, O.; Ferrer, J.; Muñoz-Ávila, L. y Arpaia, L. (2019). Panorama de las contribuciones determinadas a nivel nacional en América Latina y el Caribe, 2019: avances para el cumplimiento del Acuerdo de París. CEPAL - ONU. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44974/4/S1900855_es.pdf
- SEI y ONU Ambiente. (2020). Promoviendo una implementación coherente de la dimensión Ambiental de los ODS en Colombia. <https://www.sei.org/publications/un-paso-hacia-la-implementacion-coherente-de-la-dimension-ambiental-de-los-ods-en-colombia/>
- Tezanos, S. (2019): "América Latina y el Caribe en la Agenda 2030. Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el 'desarrollo en transición'", Documento de Trabajo, nº 5 (2ª época), Fundación Carolina.
- Trennepohl, N., & Barreto, R. M. (2021). Developments in Colombia. *Carbon & Climate Law Review (CCLR)*, 2021(1), 111–113.
- Underdal, A., Rakhyun, K. (2017). The Sustainable Development Goals and Multilateral Agreements. En Kanie, N. y Biermann, F. *Governing Through Goals*. The MIT Press.
- Ubajoa, J. D. (2017). El marco jurídico colombiano de las energías alternativas ante el cambio climático. En García, M. P. y Amaya, O. (Eds.). *Retos y compromisos jurídicos de Colombia frente al cambio climático*. Universidad Externado de Colombia.

- UNDP. (2017). SDG Accelerator and bottleneck assessment. United Nations Development Programme. En: United Nations Development Program. <https://www.undp.org/publications/sdg-accelerator-and-bottleneck-assessment>
- UNFCCC. (s. f.). INDC Submission Portal. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/indcs>
- UNFCCC. (s. f.a.). NDC Registry. <https://unfccc.int/NDCREG>
- Vásquez, A., de la Parra, A. M., Checa, K. C., Castillo, M. D., de Lima, A. B., Almeida, O., y Arguello, D. (2018). La Perspectiva de Género ¿Una consideración necesaria para comprender y transformar estructuras de desigualdad en el contexto del cambio climático? Aportes de la iniciativa Ciudades Resilientes al Clima en América Latina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 88(1), 199-245.
- Veiga, J. (2010). *Desarrollo sustentável: o desafio do século XXI*. Editora Garamond.
- Vera Rodríguez J. M. (2018). Violencia, paz y conflictos ambientales en Colombia: una mirada desde la ecología política y la sociología de la violencia. *Luna Azul*, (46), 409-421. <https://doi.org/10.17151/luaz.2018.46.21>
- Verdiales, D. (2018). La importancia del enfoque de los derechos humanos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En Fernández C. y Díaz, C. (Eds.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: paz, justicia e instituciones sólidas*. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid.
- Verdiales, D. (2019). Los derechos humanos en las estrategias de erradicación de la pobreza: agenda 2030. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 130, 7-19.
- Villa, H. (2013). *Derecho Internacional Ambiental. Un análisis a partir de las relaciones entre economía, derecho y medio ambiente*. Editorial Astrea.
- Weitz, N., Carlsen, H., Nilsson, M., y Skånberg, K. (2018). Towards systemic and contextual priority setting for implementing the 2030 Agenda. *Sustainability Science*, 13(2), 531–548.
- Wolf, M. J., Emerson, J. W., Esty, D. C., de Sherbinin, A., Wendling, Z. A., et al. (2022). *Environmental Performance Index*. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy. epi.yale.edu
- WWF. (2021). *NDC de América Latina y el Caribe: recomendaciones para los tomadores de decisión*.
- Zangerolame, L. y Sabbá, A. (2019). The UN Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement: Challenges of the Conference of the Parties. *Revista Prolegómenos*, 22(43) 125-135.

Zapata C., Simões, R., Dabrowski, I. y Aparecida C. (2020). Promoção do desenvolvimento local sustentável: estudo comparativo das iniciativas do Brasil e da União Europeia. Revista Grifos, 29, 7. <https://doi-org.ez.uosario.edu.co/10.22295/grifos.v29i50>

Normas nacionales

Congreso de la República. (2018). Ley 1931 “Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”.

Congreso de la República. (2021). Ley 2169 “Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono de país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática”.

Presidencia de la República. (2015). Decreto 280 “Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS”.

Presidencia de la República. (2016). Decreto 298 “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones”.

Presidencia de la República. (2022). Decreto 172 “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial del Gabinete Presidencial para la Acción Climática”.

Normas internacionales

UNFCCC. (1992). Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

UNFCCC. (1997). Protocolo de Kioto. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

UNFCCC. (2012). Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto. https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_spanish.pdf

UNFCCC. (2013). Mecanismo Internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Poster%20WIM%20structure%20spanish.pdf>

UNFCCC. (2015). Acuerdo de París. https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish.pdf

Notas de prensa y columnas de opinión

- El periódico de la energía. (2022). La UE adopta definitivamente clasificar como verdes las inversiones en gas y nuclear. <https://elperiodicodelaenergia.com/ue-clasifica-verdes-inversiones-gas-nuclear-verdes/>
- El Tiempo. (2022). ¿Cómo quedó, por sectores, el presupuesto del sector ambiente a 2023? <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/asi-queda-por-sectores-el-presupuesto-del-sector-ambiente-a-2023-711580>
- La República. (2021). Los ganadores y perdedores del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2022. <https://www.larepublica.co/economia/los-ganadores-y-perdedores-del-presupuesto-general-de-la-nacion-de-la-vigencia-2022-3250207>
- Muñoz Ávila, L. y Torres, M. L. (2020). Colombia: entre Iota y la Niña en el año del Covid-19. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/opinion-549503>
- Rodríguez, M. (2021). ¿Mucho ruido y pocas nueces? El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuel-rodriguez-becerra/mucho-ruido-y-pocas-nueces-columna-de-manuel-rodriguez-becerra-558403>
- Sánchez, A. (2021). Corte Constitucional, la última esperanza del pueblo raizal después del huracán. <https://www.elespectador.com/ambiente/corte-constitucional-la-ultima-esperanza-del-pueblo-raizal-despues-del-huracan/>

Páginas web

- www.adaptation-fund.org
- www.bancomundial.org
- www.cambioclimatico.gov.co
- www.climatewatchdata.org
- www.comisiondelaverdad.co
- www.dane.gov.co
- www.dnp.gov.co
- www.ejatlas.org
- www.greenclimate.fund
- www.humbolt.org.co
- www.ideam.gov.co
- www.invermar.org.co
- www.linkedsdg.officialstatistics.org
- www.mincit.gov.co

www.mrv.dnp.gov.co

www.ods.gov.co

www.parquescomovamos.com

www.rae.es

www.runap.parquesnacionales.gov.co

www.tierraderesistentes.com

www.transparency.org

www.thegef.org

www.unfccc.int

ANEXO ÚNICO. ALGUNOS PROYECTOS DE FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO EN COLOMBIA

FONDOS CLIMÁTICOS	PROYECTO	ALCANCE	TEMA	MONTO FINANCIADO EN MILLONES DE USD	TOTAL FINANCIADO
Fondo Verde del Clima	Improved water resource management will improve climate resilience for vulnerable communities in the Colombian wetland region of La Mojana (2017)	País	Adaptación	38.5	71.7
	Pago por resultados periodo 2015 – 2016 (2020)	País	Mitigación	28.2	
	Actividades readiness	País	Transversal	5	
Fondo de Adaptación	Chile, Colombia and Peru – Enhancing Adaptive Capacity of Andean Communities through Climate Services (ENANDES)	Regional (Chile, Colombia y Perú)	Adaptación	7.432.250	No se contabiliza pues no hay información disponible sobre cuánto dinero le corresponde a cada país.
	Building adaptive capacity through food and nutrition security and peacebuilding actions in vulnerable Afro and indigenous communities in the Colombia-	Regional (Colombia – Ecuador)	Adaptación	14.000.000	No se contabiliza pues no hay información disponible sobre cuánto dinero le corresponde a cada país.

	Ecuador border area				
	Reducing Risk and Vulnerability to Climate Change in the Region of La Depresion Momposina in Colombia (2013 – 2020)	País	Adaptación	8.518.307	8.518.307
GEF	Energy Efficiency for the Transition to Carbon Neutral Cities in Colombia	País	Mitigación	7,935,135	100,905,560
	Public Lighting Energy Efficiency Program: Public lighting replacement of low-efficiency VSAP bulbs with high-efficiency LEDs in Colombia(2016)	País	Mitigación	1,999,725	23.703.725
	Colombia: Connectivity and Biodiversity Conservation in the Colombian Amazon (2017)	País	Transversal	21,000,000	
	Colombia's Second Biennial Update Report (BUR2) (2018)	País	Transversal	352,000	
	Colombia's Third Biennial Update Report (BUR-3) (2020)	País	Transversal	352,000	
BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO	PROYECTO	ALCANCE	TEMA	MONTO FINANCIADO EN MILLONES DE USD	TOTAL FINANCIADO

Banco Interamericano de Desarrollo	Iniciativas Comunitarias para la Promoción de Productos Forestales no Maderables como Apoyo a la Lucha Contra la Deforestación	País	Mitigación	1.500.000.00	1.500.000.00
Banco Mundial	To strengthen the Government of Colombia's program to manage risk resulting from adverse natural events, including disease outbreaks	País	Adaptación	300.000.000	300.000.000
Banco Mundial	Resilient and Inclusive Housing Project	País	Adaptación	136.700.000	100.000.000

	Energía Sostenible y Eficiente (2018)				
	Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de Colombia para Integrar Recursos No Convencionales de Energía (2018)	País	Mitigación	1,000,000.000	
	Formación y Fortalecimiento de Capacidades para la Lucha Contra la Deforestación (2020)	País	Mitigación	270,300.000	
	Monitoreo, Reporte y Verificación del Sector de Agricultura, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra (AFOLU) en Colombia (2018)	País	Mitigación	2,992,233	
	Apoyo a la consolidación de una agenda de cambio climático para el MHCP (2016)	País	Transversal	270,000.000	
	Apoyo al Portafolio de Proyectos REDD+ en el Chocó Biogeográfico (2018)	País	Mitigación	4,019,065	
	Programa de Financiamiento de Energía Renovable en las Zonas No Interconectadas (2016)	País	Mitigación	9,265,000.000	
Banco Mundial	CTF Clean Energy Development Project (2018)	País	Mitigación	41.000.000	573.000.000
	Sustainable Low-Carbon Development in	País	Mitigación	20.000.000	

	Orinoquia region Project				
	Second Sustainable Development and Green Growth DPL	País	Transversal	500.000.000	
	Additional Financing Forest Conservation and Sustainability in the Heart of the Colombian Amazon Project	País	Mitigación	12.000.000	
Banco de Desarrollo de América Latina	Programa Ciudades Modernas e Infraestructura para la Integración Territorial Sostenible	País	Transversal	450.000.000	450.000.000

Fuente: Elaboración propia (2022) con base en la información disponible en las páginas web.