

**LA PARA-DIPLOMACIA COMO FACTOR DE LA FRAGMENTACIÓN DE LA
GOBERNANZA AMBIENTAL NACIONAL E INTERNACIONAL**

**EL CASO DE COLOMBIA Y LA CIUDAD DE BOGOTÁ DURANTE LOS AÑOS
2012 A 2015**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C
2017**

**LA PARA-DIPLOMACIA COMO FACTOR DE LA FRAGMENTACIÓN DE LA
GOBERNANZA AMBIENTAL NACIONAL E INTERNACIONAL**

**EL CASO DE COLOMBIA Y LA CIUDAD DE BOGOTÁ DURANTE LOS AÑOS
2012 A 2015**

NICOLÁS TORRES CAYCEDO

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE INTERNACIONALISTA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C
2017**

**LA PARA-DIPLOMACIA COMO FACTOR DE LA FRAGMENTACIÓN DE LA
GOBERNANZA AMBIENTAL NACIONAL E INTERNACIONAL.**

**EL CASO DE COLOMBIA Y LA CIUDAD DE BOGOTÁ DURANTE LOS AÑOS
2012 A 2015**

NICOLÁS TORRES CAYCEDO

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

JAVIER FERNANDO GARCÍA BOTERO
POLITÓLOGO Y MAGISTER EN ANÁLISIS DE PROBLEMAS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS E INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C
2017**

Tabla de contenido

Introducción	3
Capítulo 1. Marco conceptual y teórico	7
Capítulo 2. La constitución y el funcionamiento de las estructuras institucionales de la gobernanza ambiental global	13
A. El rol de los gobiernos locales dentro de la estructura institucional de la gobernanza ambiental global.	17
B. La duplicidad de acciones y de políticas en la gobernanza ambiental global.	19
Capítulo 3. Colombia en la gobernanza ambiental global. Instituciones y ordenamiento político nacional.....	21
A. La creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental en la gobernanza ambiental nacional colombiana de 1993.	21
B. La configuración y metas del Ministerio del Medio Ambiente desde Álvaro Uribe Vélez hasta el periodo de 2012 a 2015.	27
C. El Plan Nacional de Desarrollo de 2010 a 2014 y el fortalecimiento de la gobernanza ambiental nacional.	30
Capítulo 4. Bogotá en la gobernanza ambiental nacional e internacional	34
A. La consolidación de la Secretaría Distrital de Ambiente.	34
B..... La para-diplomacia y la generación de la agenda ambiental internacional de Bogotá para el año 2012 a 2015.	36
C. El plan ambiental de la ciudad de Bogotá para los años 2012 a 2015 en el plano internacional.	39
Conclusión y apreciaciones.....	42
Referencias bibliográficas	51
Anexos	57
Figura 1	58
Figura 2.....	58
Figura 3.....	59

Figura 4.	59
Figura 6.	61
Figura 7.	62
Figura 8.	62

Introducción

Los cambios de los paradigmas dentro del campo de las Relaciones Internacionales han traído consigo la transformación de las relaciones de poder entre los actores del sistema internacional. Mientras que a principios del siglo XX los únicos actores que participaban de manera legítima dentro de la esfera global de poder y de la diplomacia eran los Estados, hoy día existe una gran diversidad de actores que son vistos como legítimos, que interactúan entre sí desde diferentes niveles de poder, haciendo parte del actual modelo de la arena internacional.

A mediados del Siglo XX se marcó el inicio de la replantación de las teorías de las Relaciones Internacionales. La aproximación realista como única teoría sustancial de esta disciplina dejó de ser preponderante luego de dos devastadoras guerras, que permitieron la aparición de la visión *liberal* de esta disciplina para analizar y construir el nuevo mapa de las relaciones entre Estados.

De esta manera, en el ámbito del *liberalismo teórico*, los Estados lograron como gran hito la construcción de organizaciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), además de sentar las bases ideológicas para la conformación de otras instituciones y regímenes internacionales que imprimieron y dieron forma a la gobernanza internacional contemporánea, enmarcadas en la descentralización y la cooperación entre diferentes actores.

En la actualidad, la estructura del sistema internacional es compleja, puesto que cuenta con una amplia diversidad de instituciones y abarca un alto número de problemáticas en diversos niveles, aquejando no sólo a los Estados sino a otros actores. La existencia de organizaciones, regímenes y normas implícitas de carácter vinculante o no vinculante en niveles públicos o privados desde un modelo bilateral o global, componen el actual modelo del sistema internacional.

Este modelo complejo, pese a abarcar en buena medida muchas de las problemáticas que atañen la realidad del siglo XXI, crea nuevos retos que buscan ser solventados por los actores que componen el sistema internacional en búsqueda de lograr su buen funcionamiento.

El actual modelo internacional posee fallas como la falta de coherencia legal entre instituciones, la falta de claridad frente a las jurisdicciones que abarca cada régimen, y la falta de puentes de comunicación entre instituciones; además, no ha podido encasillar de manera clara el rol de cada actor y organismo dentro de la arena internacional. Estas problemáticas fomentan, en primera instancia, la fragmentación de los regímenes internacionales y la falta de políticas internacionales convergentes.

Baste, como muestra el caso de la actuación de los gobiernos locales descentralizados como actores independientes en la arena internacional frente a los Estados en el caso de la gobernanza ambiental global y la problemática del cambio climático. En este ejemplo, ambos actores trabajan de manera autónoma, participando en distintos foros y organizaciones aisladas entre sí, sin crear políticas convergentes en pro del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático que beneficien a una normativa coherente de corte nacional y rígida. Por esta razón, se podría decir, que este tipo de fenómenos son una muestra de duplicidad de acciones.

El caso colombiano constata la idea anterior, donde el Estado se encuentra inscrito a ocho tratados, convenios y declaraciones ambientales en el plano internacional (los cuáles serán expuestos dentro del presente trabajo), mientras que la ciudad de Bogotá actualmente participa en tres acuerdos de cooperación internacional entre ciudades, y cuatro de cooperación multilateral, implementando una agenda internacional paralela a la nacional (*para-diplomacia*) en busca de mayor eficiencia dentro de sus políticas ambientales para otorgar un mejor bienestar a la población que habita dentro su territorio.

Conforme a lo anterior, el presente documento plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo la para-diplomacia afectó la creación y el desarrollo de políticas ambientales convergentes entre el Estado colombiano y la ciudad de Bogotá durante los años 2012 a 2015?

De esta manera, se tendrá como hipótesis en esta pesquisa, que el ejercicio de la para-diplomacia por parte de la ciudad de Bogotá ha causado una divergencia entre las políticas ambientales del Estado Central Colombiano y las políticas ambientales de esta ciudad durante el periodo de estudio delimitado previamente.

Para corroborar o no la hipótesis, el presente trabajo posee como objetivo general, identificar cómo la para-diplomacia, entendida como la participación de los gobiernos locales como actores relevantes y autónomos de política exterior, diferenciados del Estado Central, afectan la creación, y desarrollo de políticas ambientales convergentes entre el Estado colombiano y la ciudad de Bogotá durante los años 2012 a 2015.

Como objetivos específicos se tendrán:

- a. Exponer la Constitución y el funcionamiento de la gobernanza ambiental global y la gobernanza ambiental en Colombia durante los años 2012-2015.
- b. Exhibir las políticas medioambientales del Estado colombiano en contraste con las políticas ambientales de la ciudad de Bogotá durante los años 2012 a 2015.
- c. Identificar de manera preliminar los factores políticos internos colombianos que pueden llevar a la divergencia entre las políticas ambientales de Colombia y Bogotá durante los años 2012 a 2015.

En el presente documento, el lector encontrará un trabajo de carácter cualitativo, bajo la metodología de estudio de caso, donde se aplicará la técnica de análisis y recolección de datos con propósito descriptivo y exploratorio.

En este sentido, primero, se elaborará un marco conceptual y teórico que servirá como herramienta para el análisis y dar respuesta a la pregunta de investigación. Segundo, se dará una aproximación a la descripción de la estructura de la gobernanza ambiental global y del fenómeno de la para-diplomacia. Tercero, se procederá con una exposición descriptiva del contexto organizacional de la gobernanza ambiental en Colombia y en la ciudad de Bogotá durante los años 2012 a 2015.

Finalmente, se buscará identificar si existe convergencia o divergencia entre las políticas ambientales entre el Estado Colombiano y la Ciudad de Bogotá como consecuencia de la para-diplomacia, durante los años que abarca este estudio.

Para lograr lo anterior, se tendrá como base fuentes primarias tales como acuerdos, leyes, normas, foros y protocolos internacionales; así como fuentes secundarias que comprenden investigaciones, análisis y estudios de otros autores y académicos sobre el tema de investigación del presente documento.

Capítulo 1. Marco conceptual y teórico

El propósito del presente capítulo es proporcionar al lector las principales definiciones de los conceptos que se manejarán en el análisis de este trabajo de investigación, además de proveer el marco teórico que se utilizará para comprender el fenómeno a describir.

A partir de lo anterior, se definirán los conceptos de: gobernanza ambiental global, para-diplomacia, políticas ambientales convergentes, gobierno local y gobierno central, bajo la utilización principal del enfoque del paradigma de la descentralización del poder, el cual se encuentra sustentado desde la teoría neoliberal como lo plantea la CEPAL a través de Finot (2001), como también lo ha esbozado Fasson (2014).

La importancia de esta aproximación dentro del presente trabajo radica en el empoderamiento de los gobiernos locales frente al poder central, y cómo desde los años 90 el Estado sufre una transformación frente a la distribución de poder dentro de su estructura tradicional, buscando responder de manera más eficiente a las problemáticas sociales y de mercado que el sistema económico neoliberal impuso a sus jugadores a finales del siglo XX, bajo el Consenso de Washington. (Finot, 2001).

En este sentido, resulta relevante la noción de gobernanza ambiental global. Es necesario realizar una búsqueda con el fin de brindar una definición concreta para entender este concepto, por lo tanto, este apartado pretende determinar en primera instancia qué se entenderá por gobernanza, para proceder luego a explicar la especificidad de la gobernanza ambiental global.

Para ello, la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico identifica que la gobernanza es: «el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que las decisiones son implementadas, o no. El término gobernanza puede ser utilizado en diferentes contextos, como por ejemplo

gobernanza corporativa, gobernanza internacional, gobernanza nacional y gobernanza local» (s.f., p.1).

Por otra parte, la gobernanza global es definida por Hufty (2008), citando a la Comisión Sobre la Gobernanza Global (1995), como:

El conjunto de los distintos medios por los cuales los individuos y las instituciones públicas y privadas, administran sus asuntos comunes. Es un proceso continuo de cooperación y compromisos entre intereses diversos y conflictivos. Incluye instituciones oficiales y los regímenes dotados de poder ejecutivo, muy así como los acuerdos informales sobre los cuales el pueblo y las instituciones cayeron de acuerdo o que perciben ser su interés (p.5).

Mediante la utilización del enfoque neo-institucional, se puede identificar a la gobernanza global como una serie de instituciones y normativas independientes que abarcan distintas temáticas; estas son de carácter horizontal frente a su estructura, donde se propicia el origen de los regímenes internacionales.

La gobernanza global es una clase de hechos sociales que está dotada de diferentes plazas de deliberación y acuerdos, entre actores estatales y no estatales donde se busca solucionar problemas públicos de manera coordinada fuera de la autoridad centralizada de un Estado, tal y como lo indica Hufty (2008), citando a Rosenau (1987).

De igual modo, la gobernanza ambiental global puede ser catalogada como un escenario internacional de deliberación descentralizado, donde los actores estatales y no estatales se reúnen intrínsecamente en una gran diversidad de organizaciones, o regímenes internacionales, para tratar las problemáticas ambientales que aquejan a los distintos niveles de la estructura social de la humanidad. De esta manera, la gobernanza ambiental global puede ser descrita como una organización multinivel de deliberación, como lo indican Reed y Bruyneel (2010).

Uno de los principales fenómenos de la gobernanza ambiental global es la para-diplomacia. Esta puede ser definida como el fenómeno que da inicio a la separación de la diplomacia de la política exterior, como lo afirma Miranda (2005). En la para-diplomacia se encuentra la participación de los gobiernos locales en la esfera internacional como actores relevantes y autónomos; donde la descentralización del poder, como lo afirma Boisier (2010), da espacio a los actores locales para que estos participen en procesos políticos, sociales y económicos en los que antes los Estados eran los únicos actores soberanos y legítimos. Así, en el presente trabajo de investigación, se abordará la para-diplomacia como la participación de los gobiernos locales como actores relevantes y autónomos de política exterior, diferenciados del Estado Central en los asuntos internacionales.

Por otra parte, dado el carácter descentralizado y multinivel de la gobernanza ambiental global, y la fragmentación del modelo organizativo que este tipo de gobernanza posee, es posible encontrar convergencia o no de las políticas ambientales. En el caso de políticas ambientales convergentes, estas serán consideradas como aquellas políticas internas, firmadas a nivel internacional tanto por parte del gobierno central como de los gobiernos locales dentro de un Estado, que poseen vínculo entre sí.

De acuerdo con lo anterior, es importante conocer qué se entiende por gobierno central y qué se entiende por gobierno local. El primero hace referencia a aquellas instituciones gubernamentales administrativas que operan en todo el territorio soberano de un Estado, cómo la presidencia de la república, el vicepresidente, los ministerios y los departamentos administrativos que existen dentro de un territorio (Banco de la República de Colombia, s.f.).

En cuanto al segundo concepto, este hace referencia a todas aquellas instituciones políticas municipales, provinciales, distritales y delegadas que gozan de cierta autonomía de un poder o gobierno central en asuntos administrativos.

Los anteriores conceptos, pueden ser evaluados desde el enfoque de la descentralización del poder contemplado en la teoría neoliberal. La década de los 80 marcó el inicio de la transformación de la estructura administrativa de los Estados que buscaban adaptarse a un sistema internacional que demandaba mayor eficiencia en administración y generación de riqueza dentro y fuera de su territorio.

En principio y desde la teoría neoliberal, la descentralización debía cumplir un rol preponderante en incentivar la privatización de los bienes públicos del Estado para generar mayor riqueza y participación del sector privado en las economías nacionales e internacionales (descentralización económica).

El modelo neoliberal también contempló una serie de reformas institucionales para que los Estados buscarán fomentar la democratización subnacional (descentralización política), con el fin de aumentar la autonomía administrativa y el buen funcionamiento de los gobiernos locales, otorgando mayor eficiencia y efectividad a las políticas públicas subnacionales. En consonancia con Finot (2001):

para que la descentralización política contribuya a la eficiencia es necesario transferir poder de decisión no sólo sobre gasto local sino también sobre el aporte ciudadano para financiar dicho gasto. La generación de ingresos públicos se puede visualizar como contribuciones que los ciudadanos realizan a los distintos niveles de organizaciones territoriales del Estado al que pertenecen, niveles que, a su vez, atienden a distintos ámbitos de demanda (p.142).

Sin duda alguna, la aplicación del modelo neoliberal al mercado internacional marcó un hito de gran relevancia dentro del sistema internacional contemporáneo, al fomentar una homogenización vertiginosa de los valores liberales occidentales a escala global. Así, la liberalización de los mercados aceleró los procesos de globalización, reduciendo la distancia y el costo de las transferencias económicas en el mundo entero, acelerando los mercados y ampliando los nodos de

comunicación entre actores, empoderando a los actores no estatales en la arena internacional.

La descentralización del poder desde el neoliberalismo otorgó a los gobiernos locales mayor autonomía frente al gobierno central, haciendo que estas instituciones subnacionales tomarán un rol más preponderante en la generación de políticas propias, incentivando de esta manera la creación de fenómenos como la para-diplomacia con la creación de agendas paralelas a las de los Estados en el escenario internacional.

Esta aproximación al neoliberalismo puede ser contemplada desde la perspectiva neoinstitucional para entender el funcionamiento de las instituciones gubernamentales de la actualidad. Según Rivas (2003): «el neo-institucionalismo presupone ser un enfoque dinámico (flexible) en el estudio de las instituciones, de cambio institucional y de diversas dinámicas que influyen en las instituciones y en los individuos respectivamente» (p.40). Por esta razón, el neo-institucionalismo identifica a las instituciones como un invento humano, por lo que éstas son dinámicas y cambiantes frente a su entorno, coyuntura y momento histórico.

A su vez, el neo-institucionalismo equipara el análisis de las instituciones a partir de variables sociológicas y antropológicas, donde toma relevancia identificar los factores humanos más allá de lo organizacional (normas), para entender la labor que cumplen éstas dentro de la sociedad humana. «Las instituciones articulan y desarticulan, estructuran y desestructuran, integran y desintegran, promueven y restringen nuestras conductas, nuestras reglas, códigos y tradiciones (...)» (Rivas, 2003, p.40).

De manera que el neo-institucionalismo presupone, para esta investigación, la importancia de entender a las instituciones como organizaciones móviles y cambiantes en el tiempo, donde su estructura varía dependiendo de la cultura y costumbres de la sociedad, y donde existen diferentes niveles de gobierno y

diversos actores que interactúan en la provisión de un bien público, como lo afirma Cárdenas (2001).

Cabe señalar que el neo-institucionalismo propone las bases de análisis para comprender los problemas de información incompleta o asimétrica que existen entre instituciones a la hora de hablar de la conexión entre organizaciones e instituciones ambientales de corte internacional, regional, nacional y local como lo plantea Cárdenas (2001), citando a Stiglitz (1994), en búsqueda de poder comprender de mejor manera el fenómeno de la fragmentación de los regímenes ambientales globales y la problemática del desarrollar políticas ambientales convergentes que surgen del modelo neoliberal y que fomentan la aparición de fenómenos tales como la para-diplomacia.

Capítulo 2. La Constitución y el funcionamiento de las estructuras institucionales de la gobernanza ambiental global

Las problemáticas medioambientales se manifiestan de diversas maneras en diferentes escalas de la organización mundial. Estas son globales y al mismo tiempo locales, operando a escala internacional y nacional. Por esta razón, bajo un sistema internacional de corte neoliberal, son los Estados, las Organizaciones no Gubernamentales (oenegés), las organizaciones internacionales, el mercado y la comunidad académica, algunos de los actores que componen la actual estructura multinivel de la gobernanza ambiental global.

El año 1972 marcó el inicio de la institucionalización deliberada u orgánica de la gobernanza ambiental global. Según Najam, Chirstopoulou, y Moomaw (2004) en 1972 se formalizaron por primera vez en el sistema internacional los primeros instrumentos, organizaciones e instituciones creadas por parte de los Estados que buscan combatir las problemáticas ambientales a escala global.

Así, una década después de lo expuesto por los autores, surgió uno de los primeros esfuerzos dentro del sistema internacional para afrontar los problemas medioambientales: el convenio de Viena de 1985 para la protección de la capa de ozono y el protocolo de Montreal de 1987, los cuales nacieron como propuestas para mitigar el uso de sustancias químicas que deterioran la capa de ozono. Esta propuesta reunió en principio a 21 países miembros; a 2009, 197 países firmaron y ratificaron el protocolo de Montreal para proteger la capa de ozono (Minambiente, 2017).

Posterior al convenio de Viena y al protocolo de Montreal, se dio la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático firmada en 1992. Esta surgió bajo los lineamientos y directrices que se pactaron en el protocolo de Montreal. «Un logro importante de la convención, caracterizada por su carácter

general y flexible, es que reconoce que el problema del cambio climático es real» (Minambiente, 2014, párr.2).

Con el paso de los años, la creación de convenios, protocolos y foros en pro del medio ambiente se ha encontrado en ascenso, al igual que el número de actores que participan de estos en la arena internacional. Sea, a modo de ejemplo, el convenio sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y el acceso a justicia en materia de medio ambiente de Aarhus de 1998, donde se brinda mayor preponderancia a la sociedad civil para participar y exigir información sobre el campo de los problemas medioambientales que inquietan a la sociedad.

Sobre el caso anterior, vale la pena resaltar la afirmación de Reed y Bruney (2010), quienes identifican un cambio estructural de la gobernanza ambiental global, donde: «*The state has been reconfigured and ‘hollowed out’ with the redistribution of state functions upwards (to international and transnational institutions) downwards (to state/provincial/regional and local authorities) and (to non-state actors), new ‘geographies of governance’ have emerged*» (p. 647).

El carácter multinivel de las problemáticas medioambientales ha generado un ambiente propicio para que las oenegés¹ como actores de la gobernanza ambiental global, surjan exponencialmente para apoyar la creación de actividades y movimientos en pro del cuidado del medio ambiente fuera del marco de los regímenes internacionales de los Estados. Las oenegés han generado escenarios de presión política desde las bases de la sociedad al igual que la comunidad

¹ Actualmente, algunas de las ONG más relevantes a nivel internacional sobre el cuidado ambiental son: el Foro Mundial para la Naturaleza (FMN), Green Peace, Defensores de la Vida Silvestre, Personas por la ética del trato de los animales (PETA), Federación Nacional de la Vida Silvestre, Earth Action, y Amigos de la Tierra Internacional, entre otras.

académica y la sociedad civil, exigiendo a los Estados mayor compromiso para el cuidado del medio ambiente.

Es prudente afirmar que el marco institucional de la gobernanza ambiental global se ha forjado a partir de las diversas visiones de sus actores, donde las acciones de los Estados en materia ambiental se complementan o duplican con la aparición de nuevos protagonistas en la esfera internacional. Las organizaciones internacionales, los actores no gubernamentales y las acciones públicas, dieron forma a una estructura multidimensional de la gobernanza ambiental global, como se muestra en la figura 1 incluida en los anexos de este documento.

Desde luego, la estructura de la gobernanza ambiental global concedió un escenario flexible para que los participantes de esta pudiesen de manera independiente actuar para alcanzar sus intereses, creando políticas y acciones aisladas que beneficiaran al medio ambiente dentro de una estructura organizacional mundial rígida de corte *westfaliano*².

Sin embargo, para Michele, Betsill y Bulkeley (2006) son los Estados y los gobiernos locales quienes componen la esencia vital de la gobernanza ambiental global, frente a otros actores destacados como las ONGs. Son los Estados quienes construyen a nivel internacional los regímenes que buscan solventar los problemas ambientales a partir de foros, tratados y normas internacionales; mientras que los gobiernos locales instauran una serie de redes transnacionales basadas en la cooperación entre actores, para generar políticas que contribuyen a construir políticas y modelos de desarrollo más sostenible y amigable con el medio ambiente a nivel local.

² Westfaliano: Se entiende por westfaliano lo relativo a la Paz de Westfalia; acontecimiento histórico de 1648, que imprimió al sistema internacional el principio de soberanía entendido como: “el derecho exclusivo de un mandatario o Estado sobre un territorio y una población” (Fasson, 2014, p. 31). La paz de Westfalia marcó el inicio del Derecho Internacional y del principio de la no injerencia de otros Estados en asuntos internos de territorios soberanos. Luego de 1648 las fronteras entre actores estatales se solidificaron, brindando al Estado mayor autonomía en gobernanza y desarrollo de políticas dentro su territorio.

El Estado y los gobiernos locales son los únicos actores de la gobernanza ambiental global capaces de crear y consolidar políticas y normas ambientales, tanto a nivel local como internacional, legítimas por su carácter organizacional.

Tanto para Michele, Betsill y Bulkeley (2006), como para M.R Auer (2000), son los gobiernos locales quienes cumplen un rol más preponderante dentro de las agendas internacionales que tratan los asuntos relacionados con el medio ambiente, ya que los Estados y los constantes cambios dentro de sus políticas, preferencias e intereses, afectan la realización y ejecución de proyectos sólidos que contribuyan de manera eficiente a la mitigación de problemáticas como el cambio climático, la deforestación y la contaminación de las fuentes hídricas.

Asimismo, estos autores encuentran que las problemáticas ambientales surgen del plano local y que éstas trascienden a la esfera internacional, haciendo que la correcta aplicación de políticas ambientales deba ocurrir en el plano local (*bottom up*) más allá del plano internacional (*top down*).

La estructura multinivel de la gobernanza ambiental global genera una gran diversidad de escenarios de interacción entre actores que poseen varios roles; esta gobernanza es descentralizada, donde el Estado como actor central del sistema internacional pierde poder frente a nuevas unidades que participan en esta desde diferentes arenas de deliberación y acción. La gobernanza ambiental global no solo está compuesta de regímenes internacionales, sino que también cuenta con una serie de redes transnacionales de acción, donde los demás actores participan para luchar contra los problemas ambientales.

The need for collective decision-making over complex problems leads to a loss of control for national-states; and supranational, national and subnational political arena are interconnected through policy networks. As a result, decision-making competences are increasingly shared between actors operating at different levels of governance (Michele, Betsill y Bulkeley, 2006, p.149).

A. El rol de los gobiernos locales dentro de la estructura institucional de la gobernanza ambiental global

Los gobiernos locales pueden complementar las acciones a nivel internacional que generan los gobiernos centrales en la gobernanza ambiental global, a partir de la creación de nuevos escenarios, formas y niveles de poder en la esfera internacional. La participación de los gobiernos locales en asuntos internacionales genera una gran diversidad de redes transnacionales de relación entre actores para la cooperación y el desarrollo de políticas ambientales, que no suelen tratarse en la esfera de poder de los Estados y los regímenes internacionales; así complementando y fortaleciendo con sus acciones la estructura multinivel de la gobernanza ambiental global con la generación de escenarios deliberativos, tal y como es la conocida red Cities Climate Leadership Group (C40).

Según Michele, Betsill y Bulkeley (2006), el rol de los gobiernos locales dentro la gobernanza ambiental global se encuentra delimitado por los instrumentos normativos y administrativos de los Estados; esto significa que el ordenamiento institucional, instaurado bajo un marco constitucional, delinea la autonomía y rol de los gobiernos locales en contenidos de autogobierno en la esfera nacional e internacional.

Son los Estados quienes demarcan las acciones y los roles de los gobiernos locales en la gobernanza ambiental global. Por esta razón Michele, Betsill y Bulkeley (2006) indican que actualmente existen dos tipos de orden de acción de los gobiernos locales en la esfera internacional en cuanto a la descentralización del poder y autogobierno se refiere.

En primera instancia, los autores identifican las acciones de corte federal o de dispersión de la autoridad, como la primera forma de acción legítima de los gobiernos locales sobre la esfera internacional. En este tipo de acción, el Estado otorga un rol a los gobiernos locales dentro de la gobernanza ambiental global,

limitando la participación y acción de estos en la arena internacional. En este caso, los gobiernos locales deben representar a cabalidad la política exterior del Estado y sus intereses frente a las labores que a este se le ha designado tanto en el plano nacional como internacional. En este tipo de acción, el único actor con poder de negociación es el Estado, estableciéndose una relación jerárquica entre el gobierno central y el local.

Por otra parte, la segunda acción legítima de estos actores sobre la esfera internacional se da cuando existe total independencia de acción de los gobiernos locales en el plano internacional sobre el Estado. Es en esta acción donde surge la para-diplomacia y en donde ambos actores (locales y central) poseen el mismo poder de acción y decisión sobre su actuación en la esfera internacional y de la aplicación de políticas a nivel local.

Pese a la delimitación que pueden tener los gobiernos locales frente a la descentralización del poder y el autogobierno, el valor que posee la participación de estos en la gobernanza ambiental global es incalculable. Por un lado, son los gobiernos locales quienes cuentan por lo general, en muchos de los casos, con funciones administrativas de suma importancia para solventar problemas que aquejan al medio ambiente. Poseer la potestad de decisión sobre el ordenamiento territorial, el uso de la tierra, la gestión del transporte y el poder generar políticas sobre consumo energético, hace que su actuación sea de vital importancia sobre esta gobernanza y sobre la aplicación de lo acordado en materia ambiental desde el plano internacional en la arena local.

Sin embargo, la participación de los gobiernos locales dentro de una gobernanza ambiental global multinivel puede generar duplicidad de acciones y fragmentación en los esfuerzos políticos para luchar en contra los problemas medioambientales. Auer (2002) afirma que: «(...) *the effectiveness of international environmental policy depends on the compatibility off bottom-up and top down institutional arrangements*» (p,156), donde la comunicación entre gobiernos

locales y el poder central se convierte en el núcleo de la generación de políticas ambientales convergentes que surgen del plano internacional para ser aplicadas en el plano local.

B. La duplicidad de acciones y de políticas en la gobernanza ambiental global

Es posible afirmar que la naturaleza institucional y organizacional de la gobernanza ambiental global es fragmentada y descentralizada. Su carácter multidimensional, frente a la gran cantidad de regímenes internacionales y redes transnacionales que existen actualmente en esta gobernanza, genera grandes problemáticas de conexión y convergencia entre los esfuerzos que existen para combatir las problemáticas medioambientales tanto en el plano internacional como en el local.

Para el año 2011, a nivel global existían más de 500 acuerdos multilaterales ambientales (MEAS) vigentes, según lo indica Scott (2011). Esta gran cantidad de MEAS existentes en el plano internacional genera congestión de tratados ambientales, donde los *policy-makers* (Estados y gobiernos locales) abarcan muchas problemáticas al mismo tiempo, sin tratar cada una de estas en su totalidad, creando políticas inefectivas e incompletas que tienden a ser olvidadas dentro de los marcos legales, constituidos localmente a raíz de lo acordado en la esfera internacional.

La actual estructura de la gobernanza ambiental global se ha caracterizado por ser horizontal frente a sus esfuerzos que son de corte neo-institucional, donde se ha fomentado la aparición de instituciones des-jerarquizadas y desvinculadas con gran diversidad de forma y acción; por tal motivo, la naturaleza fragmentada de la gobernanza ambiental global genera, según Zelli y Asselt (2013), falta de coherencia entre las instituciones pertenecientes a esta gobernanza, duplicidad de acciones frente al rol y acciones de los actores en sus esfuerzos para el cuidado del medio ambiente y conflictos entre los mandatos políticos y legales que existen dentro de ésta.

Un ejemplo de esta problemática se ve evidenciada según Scott (2011) en los protocolos de Montreal (1987) y Kioto (1997), donde el autor indica que:

it is well known that restrictions on the production of chlorofluorocarbons, under the 1987 Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer ('Montreal Protocol'), led to a significant increase in the production of alternatives to ozone-depleting substances such as hydro chlorofluorocarbons ('HCFCs'). Unfortunately, as HCFCs are 10,000 times more potent as a greenhouse gas than carbon dioxide, action taken under the auspices of the Montreal Protocol directly undermined the aims and objectives of the Kyoto Protocol. (p.180).

Por otra parte, la estructura neo-institucional de la gobernanza ambiental global genera el ambiente propicio para incentivar fenómenos como la para-diplomacia dentro del Sistema Internacional, el cual se expondrá en el siguiente capítulo.

Capítulo 3. Colombia en la gobernanza ambiental global. Instituciones y ordenamiento político nacional

A. La creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental en la gobernanza ambiental nacional colombiana de 1993

En 1993 se inició la modernización institucional de los asuntos ambientales en Colombia, mediante el establecimiento de la ley 99, que promulgaba la creación del Ministerio del Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

La propuesta de la ley 99 de 1993 era crear una nueva institucionalidad ambiental nacional que surgió del debate, tanto de la esfera local con la constituyente de 1991, como del compendio de ideas y convenios que se dieron con la participación del Estado colombiano en diferentes foros, congresos y protocolos internacionales, que trataban los problemas del medio ambiente; como en el caso de la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro de 1992 y la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

Antes de 1993, la gobernanza ambiental nacional se encontraba dividida entre el Ministerio de Salud, Ministerio de Minas y Energía, el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT), Ingeominas, el Departamento de Nacional de Planeación (DNP), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Dirección Marítima y Portuaria, además de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). (Rodríguez, 1993).

Estas instituciones gubernamentales antes de 1993 eran guiadas por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), quien desde su creación delegó sobre estas entidades funciones para que representaran y guiaran las políticas del cuidado del medio ambiente en Colombia de manera autónoma.

De esta manera, el modelo de gobernanza ambiental nacional que impulsaba el INDERENA desde 1968, buscaba que cada ministerio y entidad de la rama ejecutiva se especializara en la generación de políticas, controles, evaluaciones y seguimientos ambientales, según las jurisdicciones de gobierno y acciones que cada una de éstas tuviese a su cargo, para fortalecer el marco normativo y del cuidado del medio ambiente en todo el territorio colombiano.

No obstante, la gobernanza ambiental nacional de 1968 poseía un sistema burocrático complejo que no respondía de manera eficiente a los desafíos ambientales que se presentaban en Colombia, debido a la alta descentralización de las funciones para el cuidado del medio ambiente a nivel nacional que fomentaba la falta de convergencia y conexión entre políticas de control, evaluación y seguimiento que se gestaban en estas instituciones descentralizadas y designadas sobre los asuntos ambientales nacionales.

Por esta razón, tanto el Ministerio de Ambiente como el SINA, surgieron con el propósito de remplazar la antigua burocracia ambiental nacional de 1968, que era ineficiente según lo expone Rodríguez (1994). Así, la creación de estas dos nuevas entidades institucionales que aparecieron a partir de la ley 99 de 1993, se dio para generar un marco normativo de control centralizado con el fin de fomentar en todo el territorio nacional el cuidado del medio ambiente y la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo, guiado bajo los parámetros de la sostenibilidad ambiental, del marco internacional de la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro de 1992 y de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, que buscaban proteger «el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza» (Rodríguez, 1994, p.3).

Así, las primeras tareas del Ministerio de Ambiente en 1993 fueron disminuir la alta burocracia del antiguo régimen ambiental nacional, creando un nuevo modelo de desarrollo sostenible, y centralizar la gobernanza ambiental nacional, mediante la creación de una nueva jerarquía institucional dentro de los gobiernos locales y

central, fortaleciendo y generando un funcionamiento óptimo de los asuntos administrativos sobre la protección del ambiente en el territorio nacional.

Debido a esta tarea, el Ministerio del Ambiente fue nombrado en la Constitución Política de Colombia de 1991 como la entidad rectora de los asuntos relacionados con el cuidado del medio ambiente dentro del territorio nacional, donde los demás ministerios y entidades gubernamentales del sector ejecutivo, debían consultar y aplicar las directrices de esta entidad, para construir y generar nuevas políticas públicas que pudiesen impactar la sostenibilidad ambiental nacional. La función central de este ministerio consiste en:

"formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental del uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. (Minambiente, 2017, p.10).

De esta forma, con la ley 99 de 1993, el Ministerio de Ambiente de Colombia se convirtió en la institución del gobierno central con mayor preponderancia y poder frente al cuidado del medio ambiente, haciendo que las demás entidades de la rama ejecutiva debieran acoplarse a sus planes y políticas conforme a las directrices de esta entidad en materia ambiental.

Por otra parte, con la creación del SINA también se generaron nuevas estructuras de poder vertical entre el Ministerio de Ambiente y las autoridades locales del territorio nacional (ver figura 5 en anexos). En esta relación, según Rodríguez (1994), se reconfiguró el carácter institucional y de acción de las Corporaciones Autónomas Regionales, para especializar la gestión de los planes del Ministerio de Ambiente con relación a las diferentes problemáticas ambientales que cada departamento, región, biozona e hidrozona del país presentaba. En este caso, las CAR se convirtieron en las instituciones que conectaban las directrices

del Ministerio de Ambiente con las autoridades locales para la gestión administrativa ambiental en cada territorio del país.

Al mismo tiempo, y dada la naturaleza transfronteriza de las problemáticas ambientales, se fomentó la creación de un escenario donde el gobierno central en conjunto con las autoridades administrativas departamentales y municipales actuaban de manera descentralizada, donde el Ministerio de Ambiente y el SINA incentivaron la separación de los planes de control, gestión, evaluación y seguimiento de las políticas ambientales locales en todo el territorio nacional, otorgando a las CAR el liderazgo de la gestión ambiental en el ámbito local en Colombia (Rodríguez,1994).

De manera que la reconfiguración y la creación de 34 CAR buscó generar un escenario más eficiente para la actuación, operación y comunicación entre los niveles regionales de los gobiernos locales frente los planes del Estado Central, para la implantación de las directrices del Ministerio de Ambiente para fomentar la generación de nuevos modelos de desarrollo sostenibles en todo el territorio nacional liderados por las CAR.

En este caso, la institucionalización de las CAR aportaba a la gobernanza ambiental nacional de 1993 un marco más flexible y especializado para establecer políticas administrativas para el cuidado del ambiente independientes entre regiones, sin desconectar las políticas ambientales que provenían del Estado Central sobre el plano local, evitando con la institucionalización de las CAR el fenómeno de desconexión que podría traer la descentralización de las acciones para el cuidado del medio ambiente en Colombia entre las regiones del país y el Ministerio del Ambiente.

Más aún, las CAR también funcionan desde su creación como entidades que brindan asistencia técnica para gestionar las problemáticas ambientales, que pueden ser utilizadas por los gobiernos locales autónomos, quienes buscan seguir

con los lineamientos y planes del Ministerio de Ambiente para el cuidado del medio ambiente debido al impacto que genera el desarrollo económico del país y su crecimiento poblacional en cada región de la nación, según lo expone el Título VI de la ley 99 de 1993.

De esta manera, la centralización que se buscaba generar en la gobernanza ambiental nacional a partir de la ley 99 de 1993 solo se dio en el plano del gobierno central; mientras que la relación jerárquica entre el Ministerio de Ambiente y las regiones con los gobiernos locales, se encontraban bajo el liderazgo de 34 CAR que atomizaban la gestión ambiental, por su carácter autónomo, organizacional y estructural, que no permitían la monopolización total de los asuntos ambientales por parte del Ministerio del ambiente en todo el territorio nacional.

En este caso, las CAR desconectaban los planes del Ministerio de Ambiente con los de los gobiernos locales, ya que estas fueron planeadas con autonomía financiera y administrativa, además de poseer personería jurídica propias, que le permitían una actuación independiente del Ministerio de Ambiente y del DNP, frente al tipo de relación legal y jerárquica que se constituyó en la ley 99 de 1993 en las relaciones entre las instituciones locales como lo indica Rodríguez (1994) en la siguiente cita:

Algunos observadores han señalado que las corporaciones quedaron como ruedas sueltas. En efecto, la Ley 99 de 1993 no prevé la adscripción de las corporaciones al Ministerio y, por consiguiente, no ejerce sobre ellas la tutela que tenía el Departamento Nacional de Planeación, que en la práctica se expresaba en un estricto control de los campos administrativo y financiero, pero no de su gestión ambiental. Así, por ejemplo, si el DNP no estaba de acuerdo con el otorgamiento de una licencia ambiental por una corporación, no tenía formas de intervención directa para evitarla o suspenderla. (p.26).

A pesar del avance que presentó la implementación de la ley 99 de 1993 en el territorio nacional para modificar y modernizar la estructura de la gobernanza ambiental nacional, esta reforma fomentó otro tipo de fallas estructurales sobre el trato hacia las problemáticas ambientales nacionales, como en el caso de la relación entre las CAR, el Ministerio de Ambiente y las autoridades locales; estas últimas con la posesión de un alto grado de autonomía que no permite cumplir a plenitud las directrices y mandatos del Ministerio de Ambiente sobre estos territorios.

Para ilustrar mejor la idea anterior puede examinarse el título VI, artículo 29 de la ley 99 de 1993, donde se indica que el director general de las CAR tiene poder para:

Rendir informes al Ministerio del Medio Ambiente, en la manera que este lo determine, sobre el estado de ejecución de las funciones que corresponden a la Corporación y a los informes generales y periódicos o particulares que solicite, sobre las actividades desarrolladas y la situación general de la entidad (Artículo 29, ley 99, 1993).

Sin embargo, esta falla que presenta el modelo de gobernanza ambiental nacional puede traer a los territorios locales grandes ventajas frente a la autonomía que esta genera para el desarrollo de políticas y controles ambientales. En este caso, si los líderes locales de estos territorios poseen gran interés en generar políticas y controles para el cuidado del medio ambiente, con la finalidad de impulsar un modelo de desarrollo sostenible a partir de sus jurisdicciones, yendo más allá de lo que plantea el Ministerio de Ambiente y sus directrices, estos lo pueden realizar sin inconveniente, beneficiando el entorno natural como lo indica el artículo 31 de la ley 99 de 1993.

En el caso contrario, si los gobiernos locales no poseen interés en mejorar las condiciones ambientales de su territorio, esto puede generar retrocesos en los esfuerzos sobre el cuidado del medio ambiente, ya que el modelo de gobernanza

existente presenta una falta de conectividad y control debido a la relaciones de poder que se desarrollan entre el Ministerio de Ambiente sobre los gobiernos locales y las CAR, como entidad mediadora de las políticas ambientales entre el plano local y el del gobierno central.

De esta forma, la gobernanza ambiental que generó la ley 99 de 1993 en Colombia impulsó un escenario de descentralización nacional en la estrategia de la planeación, la ejecución y el monitoreo en los niveles regionales y locales del territorio nacional liderados por las CAR, que contribuyeron en muchos de los casos a la aparición e implementación de nuevos modelos de desarrollo sostenible en el ámbito administrativo local.

Hay que mencionar, además, que la nueva institucionalidad de esta gobernanza ambiental nacional creó un cambio jerárquico en la rama ejecutiva del gobierno central, que conllevó a que el Ministerio de Ambiente se posicionara como el ministerio director en la generación de políticas y acciones ambientales dentro del territorio nacional.

En esta nueva jerarquía instaurada de 1993 el Ministerio de Ambiente tomó el liderato y el control sobre todos los temas ambientales dentro del gobierno central; por ejemplo, el caso de la relación entre la Cancillería colombiana y este ministerio, donde es el Ministerio de Ambiente el encargado de gestionar y liderar todas las cuestiones ambientales que el Estado colombiano trate y participe en la esfera internacional, pese a que la Cancillería sea la entidad encargada de gestionar la representación y la política exterior y del Estado colombiano en la área internacional.

B. La configuración y metas del Ministerio del Medio Ambiente desde Álvaro Uribe Vélez hasta el periodo de 2012 a 2015

La ley 99 de 1993 fue un triunfo para la gestión ambiental en el territorio nacional. Sin embargo, bajo la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez en el

año 2002, muchos ministerios fueron fusionados para reducir el costo capital de la manutención del aparato Estatal colombiano a partir de la ley 170 de 2002.

Por esta razón, en el año 2003 el Ministerio de Ambiente fue fusionado con el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial para crear el nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Esta nueva institución ministerial creada en el año 2003 priorizó los temas en materia política de vivienda, saneamiento básico y el acceso a agua potable para mejorar la condición de vida de la población nacional, mientras que las problemáticas ambientales del país no fueron antepuestas bajo este nuevo esquema.

En consecuencia, durante la presidencia de Álvaro Uribe el gobierno central enfatizó en el funcionamiento de esta nueva institución, como estrategia de fortalecimiento de las políticas públicas que trataran los temas centrales de la séptima meta del milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la cuál: «busca garantizar la sostenibilidad del medio ambiente».

La sostenibilidad ambiental se refiere al aspecto ambiental, indisociable pero distinguible, del desarrollo sostenible: responder a las necesidades humanas presentes sin destruir la capacidad del medio ambiente para atender estas necesidades en el largo plazo. (CEPAL, s.f., Párr.60) y (Mance, 2006).

Otro punto para señalar es el lenguaje económico del gobierno, como vimos en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario. Según esta visión, el ambiente suministra recursos para el crecimiento económico. Los Ecosistemas Estratégicos no caben dentro de esta mirada. Tampoco la resolución sobre desechos tóxicos, que derogó la ministra Suárez. (Mance, 2006, p.5).

Asimismo, Ruiz, Martínez y Figueroa (2015) reafirman lo expuesto en la cita anterior de Mance (2006), indicando que durante el gobierno de Uribe: «en los planes de gobierno y marcos normativos se impulsan actividades basadas en el

consumo intensivo de los recursos naturales como medio para el crecimiento económico, es decir el ambiente como base finita del modelo económico vigente de orientación capitalista». (p.52).

Dentro de la agenda del gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), no hubo cabida para la protección adecuada de los recursos naturales dentro del territorio nacional; por el contrario, el medio ambiente fue depredado a costa del desarrollo económico del país, que centró su crecimiento económico en la extracción de recursos naturales como en los sectores minero-energéticos, disminuyendo a la larga la capacidad de resiliencia de los ecosistemas. Al mismo tiempo, durante este periodo, el presupuesto del Ministerio fue reducido drásticamente, afectando la aplicación y acción de la agenda ambiental del Estado como se demuestra en los anexos, figura 2.

Durante el periodo del 2006 al 2010, la gobernanza ambiental nacional se vio afectada por los planes de gobierno del entonces presidente, quien otorgó más de nueve mil títulos mineros, sin respetar parques naturales ni reservas indígenas, según lo afirma Ronderos (2011).

También, la fusión del Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial debilitó el control institucional sobre los asuntos ambientales en la esfera del gobierno central, mientras que la falla estructural de la relación entre el Ministerio y los gobiernos locales continuó bajo las acciones descentralizadas de las CAR y de las grandes urbes como en el caso de la ciudad de Bogotá.

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia de la Republica en el año 2010, la ley 170 de 2002 que le otorgó a Álvaro Uribe el poder y la potestad legal para fusionar diversos ministerios concluyó, reversando la unión de varios ministerios como en el caso de la unión entre el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, buscando fortalecer la gobernanza

ambiental nacional que había sido afectada durante el gobierno de Uribe (Estado, 2010).

Frente a la medida de separar los ministerios de Ambiente y el ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial en dos entidades independientes durante el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, Estado (2010), citando al ex ministro del ambiente Juan Mayr, indica que esta disposición de crear dos nuevos ministerios era necesaria dados los desafíos ambientales que enfrentaba el territorio colombiano debido al modelo de desarrollo de explotación minera y las problemáticas del cambio climático. De esta medida sobre la gobernanza ambiental nacional:

(...) “Se espera un fortalecimiento. El reto de la inversión extranjera, especialmente para la minería, necesita un ministerio que garantice que el ambiente esté a salvo y sea derecho de todos los colombianos. Eso sólo lo puede hacer un ministerio con dientes y voluntad política para avanzar en procesos de desarrollo sostenible” (párr. 33).

C. El Plan Nacional de Desarrollo de 2010 a 2014 y el fortalecimiento de la gobernanza ambiental nacional

El fortalecer la gobernanza ambiental nacional y la reestructura del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible fue prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) de la presidencia de Juan Manuel Santos, quien, según el DNP, buscó generar una estrategia de desarrollo a partir de la explotación de los recursos naturales de manera responsable, como medida para garantizar la sostenibilidad ambiental nacional (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

Así entonces, en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) se indica que el crecimiento económico del país reduce su índice de crecimiento anualmente en un 3,7% del Producto Interno Bruto (PIB) debido a la problemática del cambio

climático. Por esta razón, desde el año 2010 hasta el 2014, el gobierno central enfocó sus actos administrativos para fortalecer los mecanismos de control y vigilancia en los suelos, el agua, los bosques, los recursos hidrobiológicos, minerales y de hidrocarburos, sin abandonar la locomotora de desarrollo de los *commodities* indicando que:

La gestión ambiental enfrenta, por lo tanto, el reto de asegurar que este crecimiento cumpla con los parámetros de sostenibilidad. Esto significa, entre otros, cambiar la tendencia del deterioro ambiental, de los procesos inadecuados de ocupación y uso del territorio y adaptarse a la variabilidad del clima. (Departamento de Nacional de Planeación, p.425).

En este plan de desarrollo también se reconoce que es el sector minero quien más daños genera sobre el medio ambiente nacional; donde se identificaron pasivos legales³ sobre las normativas ambientales nacionales que no se estarían aplicando para el cuidado del medio ambiente sobre la explotación y asuntos mineros en el territorio nacional.

Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) se indica que en 2010 el 40% de las cuencas hídricas del país fueron vulnerables al deterioro y que el desarrollo urbano en Colombia ha sido desordenado, afectando ecosistemas de suma importancia para la sostenibilidad ambiental nacional, al mismo tiempo que identifica la falla estructural en la relación entre el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las CAR y los gobiernos locales.

Sobre la falla estructural con la relación entre el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las CAR y los gobiernos locales, en el Plan Nacional de Desarrollo (2010 a 2014) se plantea establecer puntos de coordinación entre las

³ Pasivos legales: se entiende como pasivos legales toda norma, dictamen o ley que no está siendo aplicada pese a su existencia, esto dado a la falta de control legal que las autoridades realizan a la hora vigilar actividades del sector privado como en el caso de la minería.

instituciones administrativas mencionadas para crear una estrategia integral y compartida buscando fortalecer la gobernanza ambiental nacional, donde:

De acuerdo con el Plan Decenal Ambiental (MAVDT *et al*, 2009), el desarrollo sostenible requiere de la integración y armonización de las políticas y objetivos ambientales y sectoriales, sin embargo, en Colombia esa integración y armonización es escasa y débil, constituyéndose en uno de los principales límites de la gestión ambiental. (Departamento de Nacional de Planeación, 2010, p.432).

De igual manera, Ruiz (s.f.) identifica que los logros del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014), se dieron en el plano de la ampliación de parques nacionales, páramos, humedales y reservas forestales, como fue el caso del parque nacional Chiribiquete. También se crearon planes sectoriales para el cuidado de cuencas hídricas, además de esbozar los nuevos proyectos de planificación territorial y el establecimiento de un plan nacional contra la deforestación.

El PND se centrará en el cambio climático y el desarrollo de la capacidad nacional para manejar los climas extremos, focalizándose en cuatro aspectos: ordenamiento territorial orientado por determinantes ambientales, gestión integral del agua, gestión sostenible de ecosistemas naturales y de servicios ecosistémicos asociados, y asegurar que las propuestas de desarrollo sectorial y su planificación consideraran el cambio climático. (Ruiz, 2014, párr.2).

En el plano internacional, para cumplir las metas planteadas desde el PND, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible durante los años de 2014 a 2015, participó en la agenda ambiental internacional mediante la Comunidad Andina de Naciones, la Organización del Tratado de la Cooperación Amazónica, la X Conferencia de las partes del Convenio de Basilea de 2011 y la Cumbre de Desarrollo Sostenible en Rio de Janeiro +20 (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Con relación a los temas de agenda internacional, Colombia ha dejado de ser un país netamente receptor de recursos para convertirse en parte activa de las iniciativas dirigidas hacia cambio climático, biodiversidad, bioseguridad, especies amenazadas, desertificación y la protección de la capa de ozono, enmarcadas en los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA), generando nuevas fuentes de financiación para el desarrollo de proyectos dirigidos a la gestión ambiental sostenible. Asimismo, se han fortalecido las agendas ambientales regionales, destacándose en particular la Agenda Ambiental de la Comunidad Andina (CAN) y la Organización del Tratado de la Cooperación Amazónica (OTCA). Por otra parte, cabe destacar que en los últimos años el tema ambiental ha sido un interés prioritario de las negociaciones comerciales emprendidas por el país, consolidándose una ventana para la cooperación técnica y financiera que fortalece la gestión ambiental del país. (p.436).

De forma análoga, la gobernanza ambiental nacional instituida desde el gobierno Santos combatió los inconvenientes estructurales de la organización jerárquica entre los niveles locales y el gobierno central en materia ambiental, al implementar una estrategia integral para tratar las problemáticas ambientales de manera descentralizada, pero con objetivos comunes; otorgando al mismo tiempo a los gobiernos locales como el de Bogotá la potestad de implementar una agenda internacional medio ambiental, para contribuir a la construcción de una gobernanza ambiental nacional más sólida.

Por otra parte, el Estado Colombiano al año 2014 solo había ratificado mediante su normativa interna nueve tratados y foros internacionales sobre cambio climático, como se demuestra en la figura 3 en los anexos. Además, se puede identificar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se prioriza la explotación de recursos minero-energéticos sobre el cuidado del medio ambiente, pese a que en éste se haya fortalecido la estructura organizacional de la gobernanza ambiental nacional del gobierno central y sus instituciones con la independencia del Ministerio de Ambiente hacia el Ministerio de Vivienda.

Capítulo 4. Bogotá en la gobernanza ambiental nacional e internacional

A. La consolidación de la Secretaría Distrital de Ambiente

Con la implementación del acuerdo 9 de 1990 por parte del Consejo de Bogotá, se gestó la creación del Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA), con lo que se dio origen al primer esfuerzo de la Alcaldía de Bogotá para gestionar sus recursos naturales en su ordenamiento territorial, de manera extraordinaria a la del gobierno central y el de las instituciones ambientales lideradas en ese momento por el INDERENA.

Para el año 2006, con el decreto 561 el DAMA fue remplazado por la Secretaría Distrital de Ambiente, y para el año 2009 bajo el decreto 199 se planteó la modernización institucional y administrativa del sector ambiente de la ciudad de Bogotá como se muestra en los anexos, figura 4. (Secretaría Distrital de Ambiente, s.f.).

Anterior a ello, con la implementación del Ministerio de Ambiente en 1993 y bajo la creación de un nuevo modelo jerárquico entre las relaciones institucionales del gobierno central y de las autoridades administrativas locales en el sector ambiental, la ciudad de Bogotá logró obtener mayor injerencia administrativa y de

control sobre sus asuntos ambientales en su perímetro urbano; dado que la nueva estructura de la gobernanza ambiental nacional lo permitía, al descentralizar en las ciudades cuyo número de habitantes fuera mayor a un millón, la gestión ambiental territorial, cómo se indica el artículo 66 del título IX de la ley 99 de 1993.

Igualmente, con la ley 99 de 1993, Bogotá logró obtener mayor intervención en sus asuntos administrativos regionales, donde:

Corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente. (Secretaria Distrital Ambiental, s.f.).

La modernización de la Secretaría Distrital de Medio Ambiente de Bogotá llevó al establecimiento de un nuevo modelo de gobernanza ambiental local, donde esta institución distrital siguió los dictámenes de la ley 99 de 1993 que fomentaban la descentralización de las funciones del Ministerio de Ambiente en el plano local, que otorga a la ciudad de Bogotá los recursos legales para crear una serie de instituciones que tuviesen la misma función de las CAR (ver anexos, figura 4) con la finalidad de administrar los temas ambientales del casco urbano de la ciudad.

Por tal motivo, la Secretaria Distrital de Ambiente, aprovechando la descentralización de la gestión ambiental local generó una serie de instituciones como la Dirección de planeación y Sistema de Información Ambiental, la cual tiene bajo su jurisdicción a la subdirección de proyectos y cooperación internacional, que está destinada a estrechar los lazos de la Alcaldía Mayor de Bogotá en la esfera internacional sobre las redes transaccionales de la gobernanza ambiental global, creando una agenda paralela a la del Estado colombiano en materia

ambiental y también de cooperación internacional con la implementación de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

B. La para-diplomacia y la generación de la agenda ambiental internacional de Bogotá para el año 2012 a 2015

Bajo el esquema organizacional de la descentralización del poder que se dio en el territorio nacional, la ciudad de Bogotá logró consolidar una agenda internacional basada en la cooperación técnica y financiera en el marco de la creación de alianzas bilaterales y multilaterales sobre la temática de los asuntos ambientales, buscando fortalecer el desarrollo de las políticas ambientales de la ciudad (Secretaría Distrital de Ambiente, 2012).

Con la llegada al despacho de la Alcaldía Mayor de Bogotá de Gustavo Petro Urrego para el periodo de 2012 a 2015, se inició la instauración del plan de gobierno llamado *Bogotá Humana*; proyecto que centró sus esfuerzos en fortalecer la gestión ambiental y la formulación de un plan de acción cuatrienal para la gestión de los recursos naturales y sobre el manejo de las problemáticas medioambientales en el Distrito Capital, basado en los lineamientos del decreto 456 de 2008.

El plan ambiental cuatrienal de la ciudad capital para los años 2012 a 2015 fue uno de los pilares centrales del gobierno de Gustavo Petro, quien buscó en su alcaldía en el plano ambiental proteger en primera instancia las fuentes hídricas de la ciudad de la depredación de la industria capitalina, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de control y protección de las estructuras ecológicas y de reservas naturales que estuviesen dentro de la jurisdicción de la ciudad de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

El plan ambiental buscó instaurar un nuevo modelo de crecimiento urbano basado en los principios de la sostenibilidad ambiental, que surgió de la participación de Bogotá, bajo el liderato de la Subdirección de Proyectos y

Cooperación Internacional de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en diferentes foros y centros de deliberación internacional, en donde:

[La] Bogotá Humana le apuesta a una visión renovada de la cooperación internacional. Una visión que se ajusta a la dinámica contemporánea y que refuerza el papel de las ciudades como promotores del desarrollo. Una visión que implica no solo ampliar las modalidades tradicionales de cooperación sino privilegiar los propósitos de nuestro Plan de Desarrollo: reducir la segregación social, enfrentar el cambio climático y defender lo público. Una cooperación con sentido social que se convierte en un instrumento fundamental para el progreso de la ciudad. (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014, p.7).

De esta manera, en el plan de gobierno de Gustavo Petro se fomentó la generación de una agenda internacional propia de la ciudad de Bogotá, paralela a la del gobierno central, inspirada en las demandas del contexto internacional que impulsaba a las autoridades locales como las ciudades a participar en la arena internacional al crear escenarios de deliberación como la Organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, el Grupo de Trabajo Global de Locales y regionales, el programa Hábitat III de la ONU y el grupo C-40.

Como resultado, en el plan de gobierno para los años de 2012 a 2015 de la Alcaldía Mayor de Bogotá se auspició la aparición de un nuevo modelo de cooperación descentralizada, donde el gobierno local es «el responsable directo de la concepción y planeación de las acciones. Gestiona su ejecución directamente o delega la administración del proyecto a un tercero». (Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014, p 15).

De igual suerte, la cooperación descentralizada planteada por la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2014) en su agenda internacional, establece que los proyectos de colaboración deben ser de intervención puntual y concreta bajo la creación de alianzas estratégicas con otras ciudades a partir de

convenios o acuerdos que partan de los hermanamientos entre los actores internacionales locales cooperantes; en este tipo de alianza, el gobierno central no tiene injerencia sobre los planes internacionales de los gobiernos locales y su agenda internacional.

Por esta razón, en la agenda internacional de la Alcaldía Mayor de Bogotá se estableció como principal función:

Diseñar y promover estrategias tendientes al fortalecimiento de las relaciones internacionales de Bogotá D.C con otras ciudades, países y organizaciones del ámbito internacional, establecer relaciones con los distintos actores internacionales, los bogotanos residentes en el exterior, las distintas ciudades del mundo, las organizaciones multilaterales, bilaterales, y otras entidades internacionales, «Promover la relación de acuerdos, actas de entendimiento, y otros instrumentos, en el marco del fortalecimiento de las relaciones internacionales de Bogotá D.C» y «diseñar y coordinar mecanismos y estrategias que permitan fortalecer los intercambios políticos, culturales, e institucionales de Bogotá con las diferentes ciudades regionales y comunidades a nivel internacional en coordinación con la Secretaria Distrital de Planeación». (Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014, p. 17).

Además, según el Balance de acciones del año 2012 al 2013 de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales de la Alcaldía Mayor, la ciudad de Bogotá ha participado en más de 94 alianzas internacionales desde el año 2004, donde la mayor parte de estas alianzas se han dado en el sector ambiental, como en el caso de la Cumbre de Ciudades y Cambio Climático, el Foro Urbano Mundial, Diálogo de Alto Nivel de Rio+20, Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático COPP19 Varsovia y COP 20 Lima, Cumbre del Clima ONU de Nueva York, Taller de la Red de Ciudades C-40 y del Comité de la Red Global de Ciudades Seguras, entre otros (Alcaldía Mayor de Bogotá, s.f.).

C. El plan ambiental de la ciudad de Bogotá para los años 2012 a 2015 en el plano internacional

El Plan de Acción Cuatrienal Ambiental (PACA) de la Bogotá Humana instauró dos ejes de acción principal. El primero de ellos fue buscar fortalecer la ciudad en el marco legal y de planeación para enfrentar el cambio climático, ordenado alrededor del agua, donde se busca al mismo tiempo reducir la segregación y discriminación del ser humano por las dinámicas que generan los modelos de desarrollo económico capitalista.

Para lograr sus objetivos, dentro de la alcaldía de Gustavo Petro, el PACA se basó en la cooperación internacional técnica para fortalecer sus lineamientos y planes de acción ambiental dentro del territorio local, donde las estrategias de cooperación internacional descentralizadas son lideradas por la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales de la Alcaldía Mayor de Bogotá para mejorar el plan ambiental distrital con la ayuda de actores internacionales.

Igualmente, las líneas de acción del PACA se instauraron bajo los dictámenes del Plan Institucional de Gestión Ambiental (PIGA), que es el instrumento base de la planeación ambiental de la ciudad capital, al ser esta herramienta la que brinda la información base para la creación de políticas ambientales en Bogotá, al ordenar la gobernanza ambiental local de esta ciudad (Secretaría Distrital de Hacienda, s.f.).

De esta forma, es evidente que el plan ambiental de la ciudad de Bogotá sufre un desprendimiento de los planes y control directo del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y del Plan Nacional de Desarrollo, donde el gobierno local de Bogotá impulsa una agenda ambiental internacional paralela a la del gobierno central y basa sus políticas en los lineamientos de la descentralización que impulsa la ley 99 de 1993 en los niveles locales del territorio nacional, por la directriz de funcionamiento de las CAR y del artículo 66 del título IX de este mismo

mandato normativo, que estimulan la creación de instituciones ambientales locales con autonomía propia.

Por consiguiente, la alcaldía de Petro fomentó en su gobierno la aparición de una agenda internacional ambiental dinámica para fortalecer los instrumentos de manejo de la gobernanza ambiental local, donde se impulsó la aparición de una diplomacia de ciudad en la que la Alcaldía Mayor de Bogotá se convirtió en pionera, y líder mundial de la gobernanza ambiental global desde el plano de las redes transnacionales de las ciudades que participan de ésta, en la arena internacional.

Sirva de modelo la participación y creación de foros de deliberación sobre los temas ambientales en los que Bogotá participó y gestionó sobre la arena internacional como: Global Compact Cities, Metrópolis, C-40, Cumbre de Ciudades y Cambio Climático, Foro Mundial del Agua, Rio+20; que se gestaron durante los años de 2012 a 2013. Es importante mencionar que en estos años la ciudad de Bogotá recibió el galardón Siemens Award Liderazgo Climático y Ciudad del grupo C-40 por reconocer y gestar:

(...) la incorporación en los planes de desarrollo de cada ciudad, de las políticas, programas y estrategias dirigidas a responder a las causas del cambio climático, su variabilidad extrema y sus efectos. Asimismo, reconoció la importancia de fortalecer la gobernanza y el derecho al agua, la promoción de su ahorro, la regulación de la demanda, el mejoramiento de su calidad, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, y la necesaria transformación cultural que requiere la obtención de ciudades humanas y sustentables. (Departamento Distrital de Relaciones Internacionales, 2014, p.7).

A su vez, los temas ambientales de la agenda internacional de la Alcaldía Mayor de Bogotá para los años de 2012 a 2013 concertaron el 8% de las temáticas que la ciudad trató en el sistema internacional, como se demuestra en la figura 6 de los anexos. También, se puede evidenciar que la alcaldía de esta

ciudad centró sus esfuerzos en estrechar lazos de cooperación de corte sur-sur en mayor medida con países y ciudades latinoamericanas como se refleja en la figura 7 de los anexos.

Durante los años 2014 y 2015 la agenda ambiental de Bogotá en la esfera internacional creció aún más frente a los años 2012 y 2013, donde las autoridades de la ciudad participaron en once foros y reuniones que trataban temas centrales de las problemáticas ambientales de la gobernanza ambiental global, como se evidencia en la figura 5 de los anexos. Los líderes de la ciudad centraron la participación de Bogotá en foros sobre cambio climático, contaminación de suelos y buenas prácticas ambientales, que se gestionaron en ciudades como Monterrey, Asunción, Zúrich, Lima y Stuttgart.

De esta manera, la ciudad de Bogotá para los años de 2012 a 2014 fortaleció su gobernanza ambiental, la cual fue complementada con la generación de una agenda internacional paralela que le ayudó a establecer relaciones de cooperación internacional sur-sur de carácter técnico para el desarrollo de las políticas del PACA y el bienestar del medio ambiente de la ciudad capital.

Además, Bogotá, a través de su agenda internacional, logró convertirse en pionera en plantear temas medioambientales en la gobernanza ambiental global en la esfera de las redes transnacionales de las ciudades, fortaleciendo la agenda internacional en pro del medio ambiente.

Por otra parte, en la agenda del plano ambiental local, Bogotá logró la firma de:

(...) un Acuerdo de Voluntades para articular acciones en el área de incidencia del Parque Nacional Natural de Sumapaz y la Localidad de Sumapaz. Se avanzó en la estrategia de Integración Regional, con ocho Municipios del área de influencia de Chingaza, Autoridades Ambientales, Parques Naturales y Gobernaciones del Meta y Cundinamarca. Para ello se firmó Acuerdo de integración regional, suscrito entre

estas entidades y la Alcaldía Mayor de Bogotá. (Secretaría Distrital del Ambiente, 2015, p.11).

Como resultado, Bogotá respondió a las problemáticas de la descentralización de la gobernanza ambiental nacional que generaba divergencia entre los otros planes ambientales regionales y el de los gobiernos locales dada las características de las CAR y de la ley 99 de 1993 sobre el ordenamiento ambiental territorial.

Conclusión y apreciaciones

El estudio realizado en este trabajo partió del análisis descriptivo del funcionamiento de la institucionalidad de la gobernanza ambiental global. En este se identificó la naturaleza multinivel que esta gobernanza posee como forma, mientras que al mismo tiempo se registró la gran multiplicidad y tipo de actores descentralizados que trabajan dentro de esta.

De igual forma, este proyecto de grado identificó que el carácter multinivel de la gobernanza ambiental global, no es sinónimo de unanimidad y complementación de acciones que surgen de los esfuerzos de las diferentes escalas de la sociedad que participan de esta y que, al contrario, esta gobernanza se encuentra fragmentada bajo la gestión y acción de un gran número de actores descentralizados, quienes mediante su participación individual, tienden a gestionar programas y proyectos en pro del medio ambiente que tienden a la duplicidad de acciones en ciertos contextos por la asimetría de información tal y como lo rescata el neoinstitucionalismo.

Sin embargo, esta duplicidad de acciones puede llegar a una convergencia entre los esfuerzos de los diferentes niveles de la gobernanza ambiental global para mejorar las condiciones de las acciones para el cuidado del medio ambiente, que se gestan a partir de foros, tratados y acciones de cooperación, entre otros.

Baste, como muestra, el caso de la Cumbre de Rio de Janeiro, la Cumbre de Rio +20 y la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, que lograron complementar sus acciones desde diferentes escenarios (regímenes internacionales) independientes de acción y de gestión.

Asimismo, también, la duplicidad de acciones en el plano de la gobernanza ambiental global puede llegar a generar una desconexión total entre las acciones que generan quienes participan en este escenario internacional, creando una divergencia y choque entre los diferentes esfuerzos que pretenden mejorar la condición del medio ambiente.

Por ejemplo, según lo planteado por Scott (2011) en el caso del Protocolo de Montreal, donde se restringió la producción y uso del clorofluorocarbono que afectaba la capa de ozono. Sin embargo, esta acción incentivó a la creación y producción de otro tipo de productos que terminaron siendo más dañinos para el medio ambiente como lo es el caso de los hidro-clorofluorocarbonos, los cuales causan un impacto mucho más negativo a comparación de los clorofluorocarbonos sobre el medio ambiente.

Por esta razón, la problemática causada por los hidro-clorofluorocarbonos sobre el medio ambiente fue tratada más adelante en el escenario internacional de la gobernanza ambiental global en el Protocolo de Kioto, el cual no implementó lo acordado en el Protocolo de Montreal, al no reunir dentro de sus lineamientos de acción la restricción sobre la producción y consumo de los clorofluorocarbonos que fue abarcada previamente en el Protocolo de Montreal de 1987.

Es importante aclarar que tanto el Protocolo de Montreal como el Protocolo de Kioto son dos regímenes internacionales individuales e independientes entre sí, a los cuales los Estados se subscriben de manera voluntaria, razón por la cual muchos países, por intereses económicos, deciden no respaldar estos protocolos.

Otro hallazgo importante del presente trabajo fue identificar que la actual estructura multinivel de la gobernanza ambiental global solo puede darse bajo un esquema neoliberal del sistema internacional, donde los Estados no son los únicos actores que participan de los asuntos globales; y que al contrario de esto, se abre un escenario de oportunidad para que otros figuras, como las ciudades, las ONGs, la sociedad civil y las empresas multinacionales, puedan participar de esta, aportando a la democratización de los asuntos internacionales mediante la apertura de la esfera internacional.

De esta manera, se identificó que la actualidad del sistema internacional se encuentra basada en una compleja estructura de gran diversidad de instituciones y actores que abarca un gran número de problemáticas desde diferentes niveles que aquejan a los Estados y a otras figuras.

La existencia de organizaciones, regímenes y normas implícitas de carácter vinculante o no vinculante en niveles públicos o privados desde un modelo bilateral o global, componen hoy en día el actual modelo del sistema internacional que permite la acción múltiple de diversos actores desde diferentes niveles del sistema mundial.

No obstante, también se comprobó que el actual modelo posee grandes problemáticas como la falta de coherencia legal entre instituciones, la falta de claridad frente a las jurisdicciones que abarca cada régimen, y la falta de puentes de comunicación entre instituciones, además de no poder determinar de manera clara el rol de cada actor y organismo dentro de la arena internacional.

Estas problemáticas fomentan, en primera instancia, la fragmentación de los regímenes internacionales y la falta de políticas convergentes como se demuestra en el caso de la actuación en la gobernanza ambiental global con la actuación de la ciudad de Bogotá y el Estado colombiano durante los años de 2012 a 2015, de acuerdo con este trabajo de investigación.

Cabe resaltar que la descentralización del poder de los Estados, que trajo consigo la aplicación de la teoría neoliberal al sistema internacional y del ordenamiento de los Estados, permitió que otros actores como los gobiernos locales obtuviesen mayor preponderancia e injerencia en los asuntos administrativos de sus territorios; donde los actores locales, como las ciudades, se aventuraron a participar en el sistema internacional bajo la creación de una agenda internacional paralela a la del gobierno central, fortaleciendo la gobernanza ambiental local sobre la del gobierno central como en el caso de la ciudad de Bogotá durante los años de 2012 a 2015.

Como resultado, se observó, a partir de Boisier (2010), que la para-diplomacia jugó un rol preponderante en un desarrollo positivo de las políticas públicas locales de las ciudades que buscaban resolver y responder a sus necesidades de manera más eficiente, donde estos actores utilizaron la apertura del sistema internacional y las políticas de descentralización del poder administrativo que se gestaban desde el plano internacional, que lograron consolidar redes transnacionales de cooperación, donde el Estado y el gobierno central fueron relegados a un segundo plano para la gestión de proyectos y normativas ambientales en el ámbito de los gobiernos locales.

A pesar de lo expuesto con anterioridad, es importante afirmar que la descentralización y la participación de los actores locales en el sistema internacional y de la gobernanza ambiental global, aún depende de una estructura legal constitucional que emana del centro del poder del Estado, actor que puede limitar la participación de los gobiernos locales en la esfera internacional, al poder

el gobierno central plantear el grado de descentralización de poder que este otorga a los gobiernos locales para que estos puedan acceder a la participación en la arena internacional, con el objetivo de gestionar sus problemáticas ambientales a partir de alianzas estratégicas diferentes a la de las esferas de los Estados.

En este caso, la para-diplomacia aparece como un fenómeno dividido y dependiente al grado de descentralización del poder de los Estados, quienes determinan y limitan el grado de libertad en el que los gobiernos locales actúan y participan en el sistema internacional.

En relación con lo anterior, la para-diplomacia puede estar limitada por cuanto los gobiernos locales deben representar los intereses nacionales y los lineamientos de la política exterior del Estado y del gobierno central en su totalidad, sin poder abandonar las metas y los planes de cara al plano internacional.

Por lo contrario, si la descentralización de poder que otorga el gobierno central a los gobiernos locales es alta, estos gobiernos locales pueden gozar de plena libertad para ejercer su propia diplomacia y generar su propia agenda internacional con relación y base a sus intereses de gobierno, como en el caso de la ciudad de Bogotá para los años de 2012 a 2015 sobre los temas que regían la agenda ambiental de su territorio, los cuales son representados por instituciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá como el Departamento Distrital de Relaciones Internacionales y la Subdirección de Proyectos y Cooperación Internacional de la Secretaría Distrital del Ambiente.

De la misma forma, se identificó que en el plano de la gobernanza ambiental colombiana, luego de la instauración y la puesta en marcha de la ley 99 de 1993, la institucionalidad gubernamental creada para tratar y abarcar todas las problemáticas que genera el calentamiento y la contaminación de los ecosistemas en Colombia, se encuentra fragmentada en el plano de los gobiernos regionales y

locales, dados los lineamientos legales que esta ley le otorga al funcionamiento de las CAR como institución que intermedia las relaciones entre los mandatos del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible con los gobiernos locales.

En este caso, se observó que las CAR y el artículo 66 del título IX de la ley 99 de 1993 incentivan a la fragmentación de la gobernanza ambiental nacional en el plano de los gobiernos locales, donde los lineamientos y regímenes del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, no son aplicados en ocasiones por las autoridades locales y las Corporaciones Autónomas debido a la descentralización que otorga al ordenamiento de la gobernanza ambiental nacional, generando planes de gestión ambiental e institucionalidad individual sobre los temas ambientales en todo el territorio nacional.

El contexto legal creado por la ley 99 de 1993 fomenta la aparición de un nuevo sub-plano local en la gobernanza ambiental, la cual por su constitución desconecta los planes, a causa de su naturaleza, que surgen del gobierno central sobre el cuidado del medio ambiente en el ámbito nacional local.

Lo anterior se puede explicar desde el plano de la teoría neo-institucional, con la cual se reconoce, que las instituciones creadas a partir de la ley 99 de 1993 son flexibles, cambiantes y dinámicas, las cuales actúan bajo diversos parámetros que se basan en el comportamiento humano y sus intereses.

Al respecto, las instituciones de la ley 99 de 1993 responden, según los hallazgos de este trabajo de grado, a los intereses de los líderes que guíen su estructura y herramientas de control, más allá del plano normativo que se expida desde los lineamientos constitucionales y legales.

Esto es evidente en el análisis de la configuración de las CAR y el rol de las autoridades locales sobre las funciones que la ley les ha otorgado a estas para el cuidado y la administración del medio ambiente en Colombia.

A partir de la teoría neo-institucional se evidenció que la gobernanza ambiental nacional de Colombia se encuentra en constantes cambios según los lineamientos de los intereses de los líderes que se encuentran en la esfera nacional y local, quienes colocan en funcionamiento las herramientas de control institucional que la Constitución Política y normativa les ha imputado a las instituciones ambientales del territorio colombiano.

Esto pudo demostrarse a lo largo del capítulo 3, sección B, donde la institucionalidad del Ministerio de Ambiente se transformó en diversas ocasiones debido a los intereses de los mandatos de los presidentes que ha tenido el Estado Colombiano.

Véase, a manera de ilustración, el caso de la fusión de este ministerio con el Ministerio de Vivienda en el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, y en la separación de estos dos en el gobierno de Juan Manuel Santos, mediante la instauración del antiguo régimen de la institucionalidad ambiental, la nueva denominación: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Otro ejemplo se encuentra en la problemática que se genera en el plano del cuidado ambiental con los pasivos legales, los cuales pueden ser analizados desde una postura neo-institucional, donde se indica que la institucionalidad de las corporaciones gubernamentales está mayormente ligada a las inclinaciones de los líderes de gobierno, quienes deciden seguir cierto lineamiento legal para cumplir con mayor facilidad sus intereses de gobierno, dejando de lado aquellas normas que puedan dificultar la consecución los objetivos de gobierno que este líder tenga.

Lo anterior se puede evidenciar en la disyuntiva que se generó durante el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez con su Plan de Desarrollo Nacional de 2006 a 2010, donde el desarrollo económico se configura alrededor de la explotación minera, chocando con los planes sobre el cuidado del medio ambiente

y la protección de los ecosistemas del territorio colombiano, abandonando ciertos parámetros para la protección del medio ambiente; siendo estos recuperados dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 de Juan Manuel Santos quien se dio a la tarea de fortalecer las instituciones de la gobernanza ambiental nacional.

En el caso de la ciudad de Bogotá, los planes de gobierno, del entonces alcalde Gustavo Petro, durante los años de 2012 a 2015 buscaron proteger y convertir a Bogotá en pionera en la generación de políticas públicas y acciones que beneficiaran al medio ambiente, fortaleciendo la gobernanza ambiental local, donde la Alcaldía Mayor de Bogotá fue más allá de lo planteado por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Los esfuerzos de Bogotá en materia ambiental se vieron reflejados en la generación de una agenda internacional ambiental para la ciudad que trataba gran variedad de temas con diversos actores internacionales como Estados, Ciudades y Organizaciones no Gubernamentales, que a través de la creación de redes transnacionales de cooperación y apoyo internacional, lograron fortalecer la gobernanza ambiental local de Bogotá, la cual actuó más allá del gobierno central por los intereses de su entonces alcalde.

La teoría neo-institucional expone que los intereses de los líderes pueden moldear las instituciones gubernamentales trascendiendo los planteamientos legales y normativos, para que estos actores consigan sus objetivos de gobierno.

Por otra parte, si la teoría neoliberal se complementa con los lineamientos teóricos del neo-institucionalismo, esta puede explicar la formación de dos tipos de gobernanza ambiental (la nacional y la local) en el caso colombiano, las cuales por la descentralización que se ha generado en este país en el campo ambiental, genera que estas dos esferas interactúen de manera individual e independiente en la arena internacional.

De igual forma, basado en Cárdenas (2001) y el organigrama que su estudio aporta para entender la gobernanza ambiental en Colombia (ver a anexos, figura 8), se puede agregar que la jerarquía institucional colombiana en el caso ambiental, frente las relaciones entre el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades locales como Bogotá, no son verticales como este autor lo plantea, y que al contrario de esto, basado en la teoría neo-institucional, estas relaciones tienden a ser horizontales y complejas por la descentralización de las funciones de este ministerio con los gobiernos locales.

La relación entre el plano local y el sistema internacional propenden a la horizontalidad en el plano de las redes transnacionales de cooperación internacional, que se han instaurado en los últimos tiempos para el cuidado del medio ambiente frente a lo expuesto por Cardenas (2001).

Con base en lo anterior, se puede concluir que la para-diplomacia que se da en la agenda ambiental, en el caso de Colombia y la ciudad de Bogotá durante los años de 2012- 2015, es consecuencia de la descentralización del poder en este territorio, generando políticas ambientales que procuran en ciertos casos a la divergencia entre el plano de este gobierno local del gobierno central, dada la construcción legal y normativa de la estructura institucional de las entidades de control y administración de los asuntos ambientales que otorga la ley 99 de 1993 dentro del territorio colombiano.

Es posible afirmar que durante los años 2012 a 2015 hubo convergencia y complementariedad entre las políticas ambientales de Bogotá y el Estado central de Colombia en temas como el cuidado de las fuentes hídricas; sin embargo, se puede afirmar que la ciudad de Bogotá contribuyó más a la generación de políticas ambientales que se originaban de su interacción en el plano internacional con otros actores de la gobernanza ambiental global, aportando al mejoramiento sobre políticas de control y acción para el beneficio del medio ambiente, no solo dentro

del territorio nacional sino también en otros externos de la jurisdicción del Estado Colombiano.

En contraste con la hipótesis inicial planteada al principio de este documento, la para-diplomacia ejercida por la ciudad de Bogotá durante los años 2012 a 2015, no derivó a una divergencia entre las políticas ambientales locales con las políticas ambientales del Estado Central, dado que en la alcaldía del entonces alcalde Gustavo Petro se siguió con los lineamientos propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo del momento, encabezado por el presidente Juan Manuel Santos.

Referencias bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f.). Liderazgo estratégico Internacional. *Secretaría general*. Recuperado de. <http://www.bogota.gov.co/en/node/12267>, última consulta agosto de 2017.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital. *Secretaría Distrital del Ambiente*. Recuperado de http://ambientebogota.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=bfb2bcee-e077-4f12-8a10-ff6452be302c&groupId=21288 consulta agosto de 2017.

Auer. (2002). Who participates in global environmental. *Policy Science (volumen33)*. Recuperado de

<http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.javeriana.edu.co:2048/ehost/detail/detail?vid=8&sid=619ac0d8-50b1-4f81-886b-24a16261325e%40sessionmgr104&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#AN=4051848&db=bth> consulta septiembre de 2017.

Banco de la República de Colombia. (s.f.). *El gobierno colombiano*. Recuperado de:

http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/el_gobierno_colombiano consulta agosto de 2017.

Boisier, S. (2010). *Un marco para la diplomacia desde la estrategia de desarrollo regional: El retorno del actor territorial en un nuevo escenario*.

Cárdenas, J. (mayo de 2001). El Sistema Nacional Ambiental (SINA) desde la perspectiva del policentrismo y neoinstitucionalismo. *Revista javeriana* (número 674).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). Objetivos de desarrollo del Milenio. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/node/42777> consulta junio de 2017.

Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico. (s.f.). ¿Qué es la Gobernanza? ¿Qué es el Buen gobierno? Recuperado de: <https://www.casaasia.es/governasia/boletin2/3.pdf> consulta noviembre de 2017.

Departamento de Planeación Nacional. (2010). Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014). Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>, consulta agosto de 2017.

Departamento de Planeación Nacional (2011). Base Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Departamento de Planeación Nacional. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Bases%20PND%202010-2014%20Versión%205%2014-04-2011%20completo.pdf> consulta julio de 2017.

Estado. (2010). Reversazo a la fusión de ministerios. Revista Semana. Recuperado de: <http://www.semana.com/politica/articulo/reversazo-fusion-ministerios/118958-3> consulta noviembre de 2017.

Dirección Distrital de Relaciones Internacionales. (2014). Bogotá Humana Internacional. Balance de Acción 2012-2013. Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de: <https://www.proyectoallas.net/documents/161716/33efeb45-9c97-47a9-a222-04389c95343a> consulta octubre de 2017.

Fasson, F. (2014). Autores y teorías de las Relaciones Internacionales: Una cartografía. Bogotá D.C, Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Finot, H. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL. Recuperado de: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/19317/lcg2187e_finot.pdf consulta octubre de 2017.

Hofty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El *marco analítico de la gobernanza*. La Paz: Editorial Hubert Mazurek. Recuperado de <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30972199/MarcoAnaliticoE.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1504020964&Signature=zqLhYlh7%2FPfUW5KtCpbMYImXBDM%3D&response-content->

[disposition=inline%3B%20filename%3DUna_propuesta_par_concretizar_el_concept.pdf](#) consulta septiembre de 2017.

Ley 99. (1993). Título IX. *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297> consulta agosto de 2017.

Mance, H. (2011). El ascenso y el declive del Ministerio del Medio Ambiente 1993-2006. *Foro Nacional Ambiental. Documento de políticas públicas (volumen 10)*. Recuperado de: <http://www.faae.org.co/PolicyPdf/policy-11-1.pdf> consulta agosto de 2017.

Michele, M. Betsill. & Bulkely, H. (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global governance (volume 12)*. Recuperado de <http://web.a.ebscohost.com.ezproxy.javeriana.edu.co:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=fef73221-63fa-49e1-8494-195693f021bd%40sessionmgr4010> consulta julio de 2017.

Minambiente. (2017). Convención de Viena y Protocolo de Viena. *Ministerio de Ambiente de Colombia*. Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/1705-plantilla-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-sin-galeria-69> consulta julio de 2017.

Miranda, R. (2005). Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales. *Instituto de Relaciones Internacionales (anuario 2005)*.

Najam, A. Chirstopoulou, I. & Moomaw, R. (2004). The Emergent “System” of Global Environmental Governance. *Global environmental politics: volume 4*. Recuperado de: <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.javeriana.edu.co:2048/ehost/detail/deta>

il?vid=2&sid=b3346627-9152-4131-91d0-b97b0b533984%40sessionmgr104&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZI#AN=14860197&db=a9h consulta septiembre de 2017.

Radar. (2016). Detalles: Secretaria Distrital del Ambiente- SDA. *Personeria de Bogotá*. Recuperado de: <http://radar.personeriabogota.gov.co/index.php?r=entidades/view&id=1078> consulta agosto de 2017.

Reed, G & Bruyneel, S. (2010). Rescaling environmental governance, rethinking the state: A three-dimensional review. *Progress in Human Geography* (volume 18)

Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revolución de las instituciones. *Revista reflexión política* (volumen 9). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/110/11000903/> consulta agosto de 2017.

Rodríguez, M. (1994). El Ministerio del Ambiente: Génesis, Estructura y proyecciones. La política ambiental del fin del Siglo: una agenda para Colombia. Recuperado de: <http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/poliambiental/ii.pdf> consulta agosto de 2017.

Ruiz, J. (2014). Colombia 2010- 2014 en deuda ambiental. Periódico el Espectador. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/colombia-2010-2014-en-deuda-ambiental-columna-515704> consulta agosto de 2017.

Ruiz, J, P. (s.f). Evaluación gestión ambiental en aspectos transversales y sectoriales en el PND 2010 - 2014 y propuestas para el PND 2014 – 2018. Colaboración DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Plane>

[acin/Ambiental%20PND%202010%202014%20y%20propuestas%20PND%202014-2018.pdf](#) consulta agosto de 2017.

Ruiz, D. Martínez, J. P. & Figueroa, A. (2015). Importancia del “efecto rebote” o paradoja de Jevons en el diseño de la política ambiental. Revista Ingeniería Universidad de Medellín (volumen 14).

Ronderos, M. (2011). La fiebre minera se apoderó de Colombia. Revista Semana. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3> consulta julio de 2017.

Secretaría Distrital de Ambiente. (2012). Cooperación Internacional. Recuperado de: <http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/cooperacion-internacional> consulta agosto de 2017.

Secretaria Distrital de Ambiente. (s.f). Algo de Historia. Recuperado de: <http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/algo-de-historia> consulta junio de 2017.

Secretaria Distrital de Ambiente. (s.f). Secretaria Distrital Ambiental. Recuperado de: <http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/la-entidad> consulta agosto de 2017.

Secretaria Distrital de Ambiente. (2015). Informe de Gestión Sectorial. Recuperado de: <http://ambientebogota.gov.co/informes> consulta noviembre de 2017.

Secretaria Distrital de Hacienda. (s.f). Sistema de Gestión Ambiental-PIGA. Recuperado de: <http://www.shd.gov.co/shd/plan-institucional-de-gestion-ambiental> consulta agosto de 2017.

Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional: Hacia un nuevo enfoque de la cooperación de la ciudad. Recuperado de:

<http://www.saludcapital.gov.co/CTDLab/Publicaciones/2015/Gestión%20Proyecto%20Cooperación%20Internacional.pdf> consulta noviembre de 2017.

Scott, K. (2011). International environmental governance: managing fragmentation through institutional connection. *Melbourne Journal of International Law* (volumen 12).

Trejos, L. Betancur, S. Tuirán, A. Tim, F. Zamora, E. Diartt, K. (2016). *Acciones Internacionales de los Gobiernos Locales o Nuevas Formas de Diplomacia*. Barranquilla, Colombia: Editorial Universidad del Norte.

United Nations Framework Convention on Climate Change. (2014). *La convención del cambio climático*. United Nations Framework Convention on Climate Change. Recuperado de: http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/items/6196.php consulta agosto de 2017.

Zelli, F & Asselt, H. (2013) *The institutional fragmentation of global environmental governance*. *Global environmental politics* (volumen 13).

Anexos

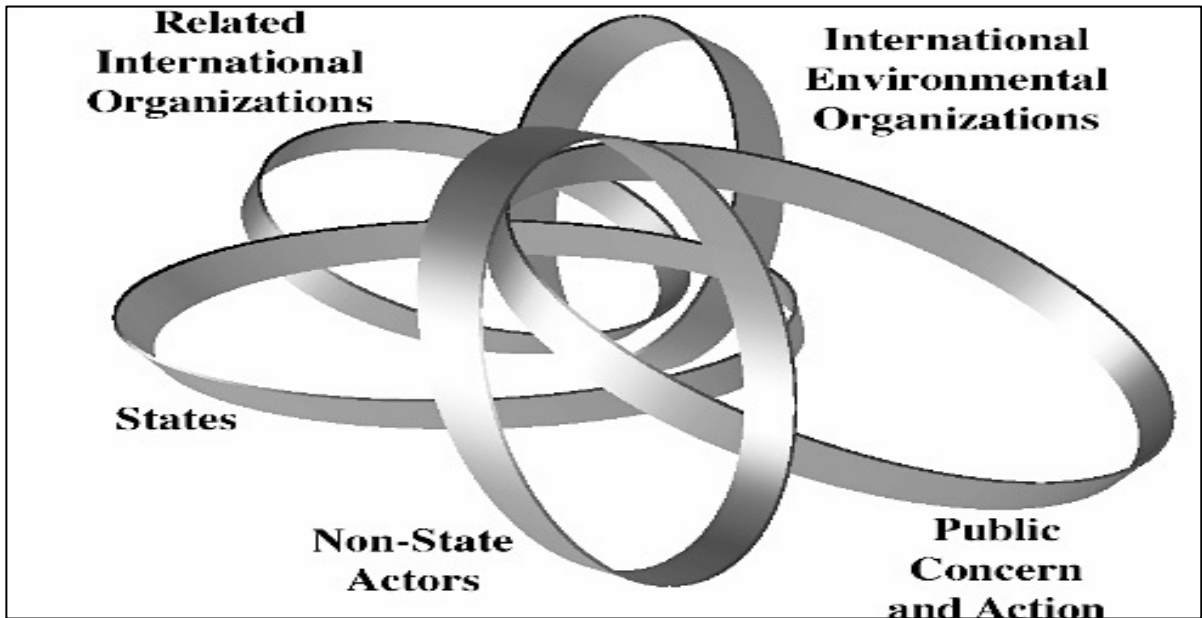


Figura 1. Acciones protagonistas que actúan dentro de la gobernanza ambiental global. La desconexión entre los actores. Najam, A. Chirstopoulou, I. & Moomaw, R. (2004, p. 25).

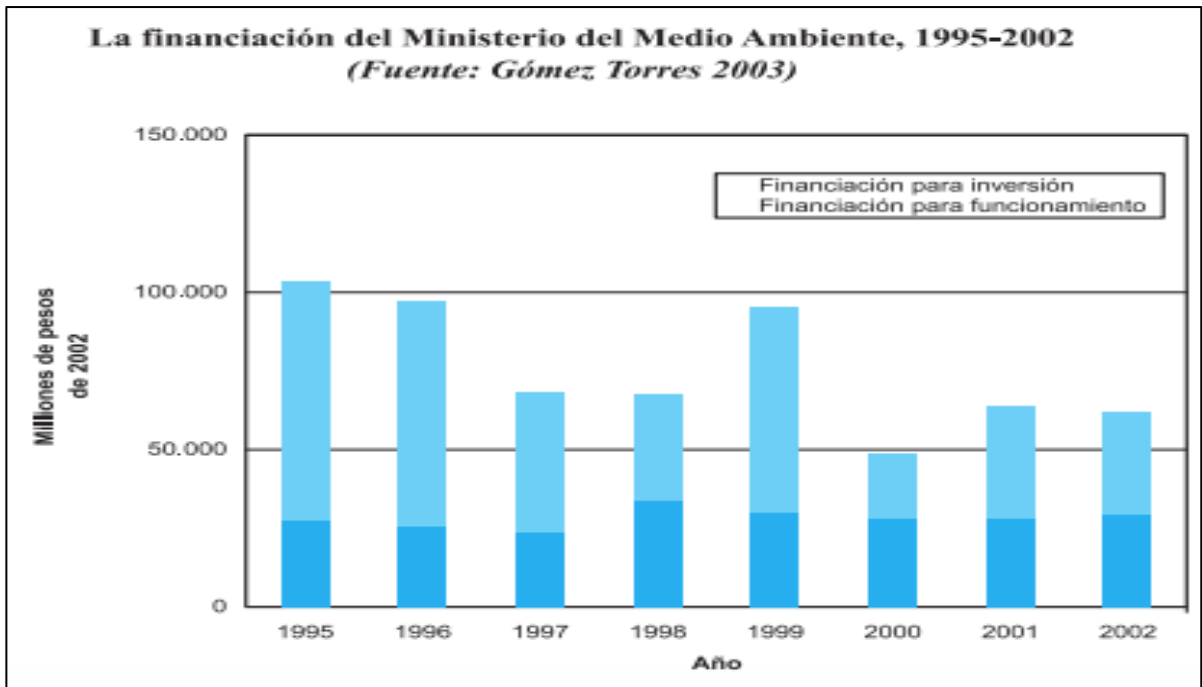


Figura 2. Presupuesto y financiación del Ministerio del Medio Ambiente para los años de 1995 a 2003. Mance, H. (2011). El ascenso y el declive del Ministerio del Medio Ambiente 1993- 2006.

Tratados/ Convenciones Leyes.	Asunto	Año
Ley 74 de 1979	Tratado de Cooperación Amazónica	1979
Ley 464 de 1998	Convenio Internacional de las maderas tropicales	1998
Convenio de Cites	Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre	1973
Declaración de Estocolmo	Declaración de Estocolmo	1972
Declaración de Rio	Declaración de Rio	1993
Ley 807	Convenio Marco de la ONU sobre cambio Climático	1998
Ley 807	Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres	2003
Política Nacional de Biodiversidad	Convención sobre la biodiversidad ecológica	1992
Convenio RAMSARA	Convención sobre Humedales	1971

Figura 3. Tratados, convenios y leyes aplicadas por Colombia en el marco legal de su gobernanza ambiental nacional. Ruiz, D. Martínez, J, P. & Figueroa, A. (2015). Importancia del “efecto rebote” o paradoja de Jevons en el diseño de la política ambiental. *Revista Ingeniería Universidad de Medellín (volumen 14)*

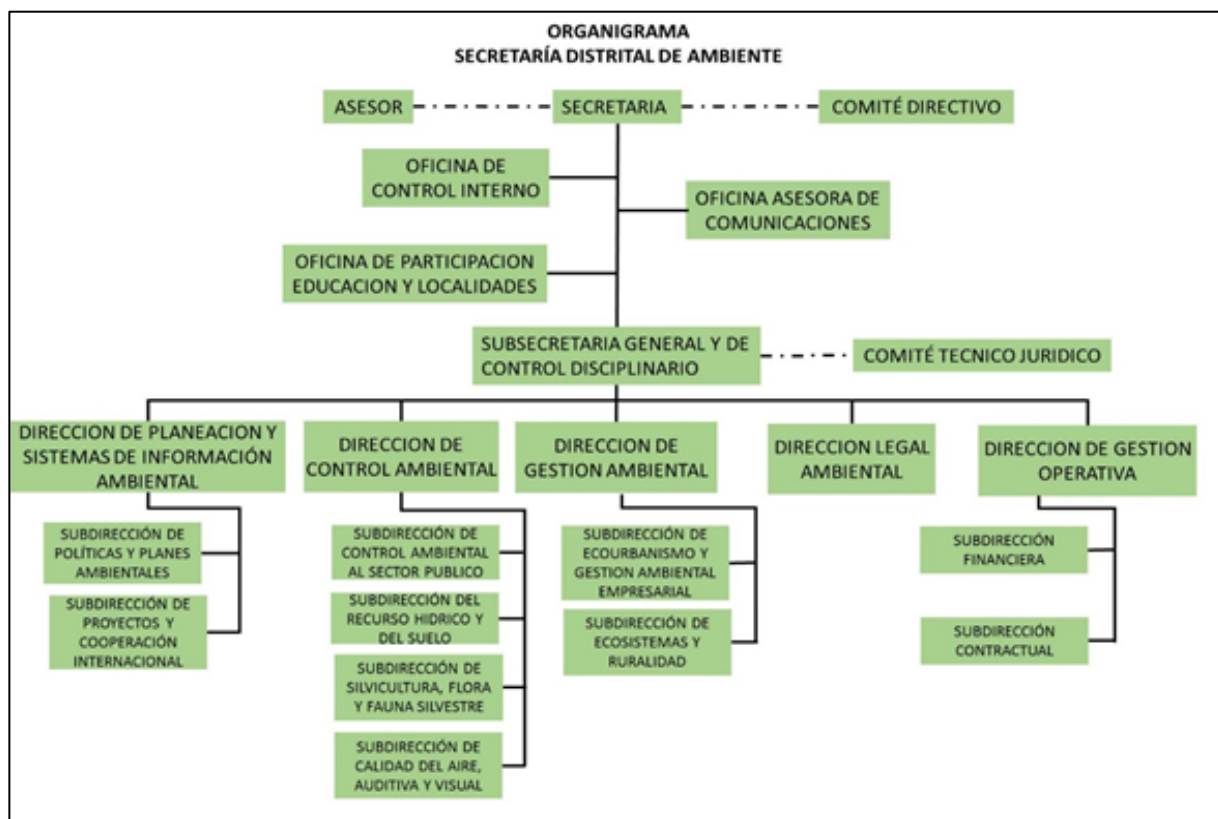


Figura 4. Organigrama de la Secretaria Distrital del Ambiente de Bogotá. Radar. (2016). Detalles: Secretaria Distrital del Ambiente- SDA. *Personeria de Bogotá.*

Evento	Temática presentada	Lugar	Fecha
Presentación nueva etapa en la ciudad de monterrey"	Participación como ponente en el evento acerca del Observatorio Ambiental de Bogotá.	México	14 al 20 de marzo de 2014
Visita Institucional	Participar en la visita institucional mixta (Gobierno Nacional y Empresarios, Comerciantes de Centrales de Abasto)	España	6 al 12 de abril de 2014
"Quinto Fórum VERT"	Participación en la semana de intercambio técnico y de transferencia de conocimientos Norte-Sur	Zúrich Suiza	15 al 24 de marzo de 2014
XII reunión del comité sectorial de medio ambiente de la unión de ciudades capitales de Iberoamérica.	Buenas Prácticas Ambientales, Política: Áreas protegidas. POT	Asunción Paraguay	28 al 30 abril de 2014
4ta Cumbre de Infraestructura sostenible en Global Infrastructure Base	Cambio Climático, infraestructura sostenible	Basilea Suiza	20 mayo al 1 junio
5to Foro de resiliencia y adaptación de ICLEI	Resiliencia y adaptación al Cambio Climático	Bonn Alemania	29 - 31 de mayo
2° Seminario Internacional de Gestión de Residuos	Gestión de residuos	México	2 al 9 junio de 2014
Seminario Ciudades Sostenibles y Cambio Climático	Cambio Climático	Perú	17-19 septiembre de 2014
Cumbre del Clima	Ambiente	Estados Unidos	22 – 24 septiembre de 2014
Primer taller intercambio técnico catastro suelos NAKOPA	Suelos contaminados	Stuttgart Alemania	24 -28 noviembre de 2014
Cumbre de las Partes – COP 20	Ambiente, Cambio Climático	Lima Perú	Del 6 al 12 de diciembre de 2014

Figura 5. Eventos ambientales internacionales en los que la Alcaldía Mayor de Bogotá Participó durante el año 2014. Secretaría Distrital del Ambiente. (2012). *Cooperación Internacional*. Recuperado de. <http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/cooperacion-internacional>



Figura 6. Temática de las Misiones Internacionales en Bogotá. Dirección Distrital de Relaciones Internacionales. (2014). Bogotá Humana Internacional. Balance de Acción 2012-2013. *Alcaldía Mayor de Bogotá*. Recuperado de <https://www.proyectoallas.net/documents/161716/33efeb45-9c97-47a9-a222-04389c95343a>



Figura 7. Procedencia de las Misiones Técnicas Internacionales en Bogotá Dirección Distrital de Relaciones Internacionales. (2014). Bogotá Humana Internacional. Balance de Acción 2012-2013. *Alcaldía Mayor de Bogotá*. Recuperado de <https://www.proyectoallas.net/documents/161716/33efeb45-9c97-47a9-a222-04389c95343a>

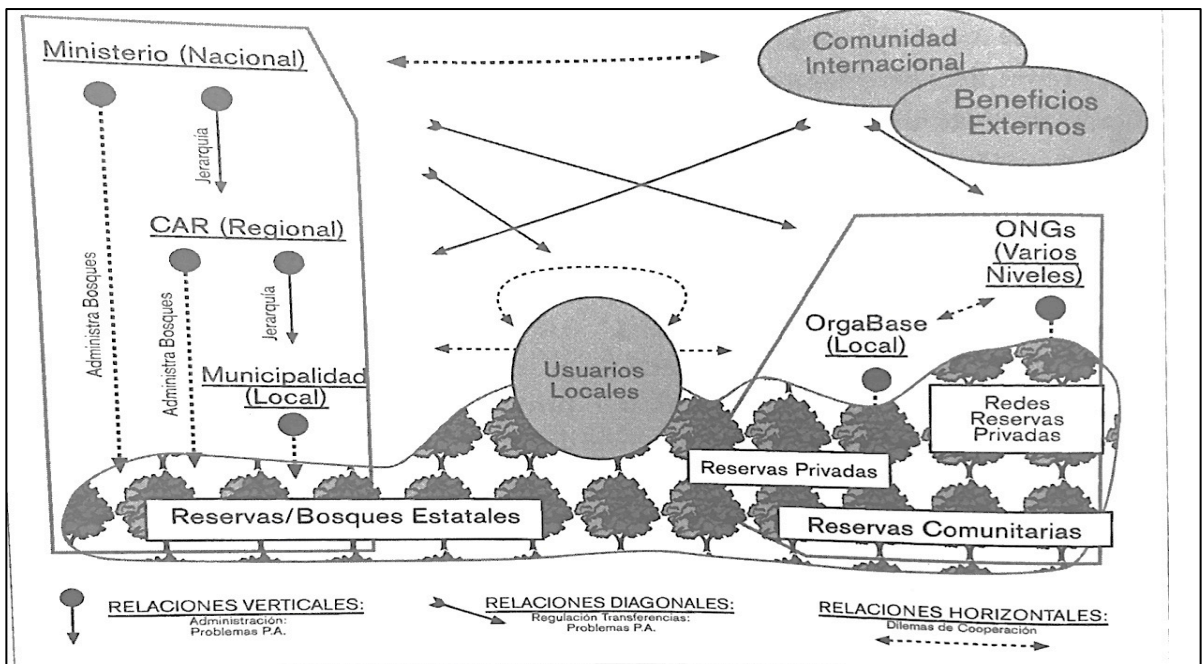


Figura 8. Organigrama de la gobernanza ambiental en el territorio colombiano. Cárdenas, J. (mayo de 2001). El Sistema Nacional Ambiental (SINA) desde la perspectiva del policentrismo y neoinstitucionalismo. *Revista javeriana* (número 674).