

# Influencia de la cooperación internacional Norte-Sur sobre la agenda ambiental en Colombia

Mario Edinho Burbano Galeano\*



## Resumen:

La política ambiental de Colombia se centra en mecanismos e instrumentos de protección ambiental y desarrollo sostenible sobre los cuales se sustenta el crecimiento económico del país; además, establece medidas para la adaptación del país al cambio climático. Tal política se articula en el desarrollo de la agenda internacional de cambio climático, en cuya sincronía –entre la política internacional y política doméstica– contribuye la cooperación internacional (Norte-Sur), ahora que ha existido un cambio sustancial en la arquitectura de su agenda. Lo anterior ha limitado el desarrollo de políticas ambientales pertinentes y efectivas para la coyuntura ambiental y climática de Colombia.

## Palabras clave:

Cooperación internacional, desarrollo sostenible, agenda ambiental internacional, ODM (objetivos de desarrollo del milenio).

\* Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales, con mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo de la UASB-E; Ingeniero Industrial por la Universidad Cooperativa de Colombia, Pasto.  
Contacto: <marioedinho.029@gmail.com>.

La cooperación internacional ha sufrido cambios importantes en la arquitectura de su agenda, en gran medida por las críticas que suscitó la eficacia de la ayuda (fatiga de la ayuda), la cual ha buscado, desde sus inicios, la convergencia económica entre países desarrollados (PD) y países en desarrollo (PND), que todavía sigue siendo objeto de análisis y discusión. Según Tezanos y Martínez, “los países latinoamericanos y caribeños apenas han variado, en términos comparativos, sus posiciones en el amplio espectro de rentas per cápita del mundo en desarrollo” (2010: 33).

La nueva arquitectura responde a otra visión, que se articula con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y a la adaptación de las condiciones políticas, económicas y sociales de los PND, amparada en los nuevos principios de la cooperación –apropiación, alineamiento, armonización y gestión orientada a resultados– implícitos en la declaración de París; esto redefine sin lugar a dudas el rol de los donantes de la cooperación.

Quizás el primer cambio ha generado mayor impacto sobre América Latina y el Caribe (ALC), sobre todo cuando su cuota de participación en los últimos 60 años, ha menguado considerablemente. Según Tezanos y Martínez, “la región percibía, en promedio 12,7% de las ayudas mundiales en la década de los sesenta” entre tanto, durante “el siglo XXI se posicionó por debajo del 8%” (2010: 33). Estos cambios en la distribución tienen que ver precisamente con la reorientación de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) hacia países de renta baja, quizás por el estancamiento que tienen sus indicadores con respecto a las metas de los ODM, sobre todo en materia de pobreza.

Segundo, los nuevos principios de la cooperación y el retroceso que tienen los indicadores en materia de sostenibilidad ambiental y equidad en ALC abren un abanico de posibilidades para incrementar los flujos de cooperación.

Apelando a los principios de la cooperación en la declaración de París, la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional en Colombia (APC) instó a los donantes a “redefinir la función de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en torno a los criterios de equidad y desarrollo humano –y no de ingreso per cápita únicamente– dimensiones que resultan de mayor interés para los países de renta media (PRM)” (Acción Social, 2007: 54).

### **Agenda política ambiental en Colombia**

La cooperación internacional ha sido clave para sincronizar la débil agenda ambiental internacional. Su actividad programática ha sido cuestionada debido a la falta de voluntad política de los gobiernos, en cuyo

seno se han generado consensos poco efectivos. Las potencias hegemónicas han tenido mucho que ver con la dilación de la agenda, ya que sus intereses políticos y económicos abogan por no contrariar el modelo de desarrollo existente, cuya característica es el uso irracional y degradación de los recursos naturales. Durante la conferencia de Río+20 en el año 2012, lo anterior fue evidente; “no se logró acordar una agenda de objetivos de desarrollo sostenible para los próximos 20 años, aplicable tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados, pese al empeoramiento de muchos indicadores desde 1992” (Domínguez, 2013).

La debilidad de la agenda ambiental internacional y sus avances poco efectivos en el cambio climático se reproducen en la política doméstica de los países; en sus constituciones y en la reglamentación ambiental que no consideran la coyuntura ambiental existente de cada país; en Colombia, adicionalmente, “el fracaso político de las leyes de protección al ambiente y los derechos que de este se desprenden se debe no solo a las ‘debilidades en los mecanismos de aplicación o insuficiente reglamentación’, sino, además, al equivocado ‘énfasis del Derecho Ambiental en los síntomas y no en las causas fundamentales de la contaminación’”(García Henao).

La política ambiental colombiana establece dos líneas de acción: la primera, gestión integral de riesgo y restablecimiento sostenible de comunidades afectadas por desastres naturales; y la segunda, el medio ambiente y desarrollo sostenible.

La primera línea de acción tiene el propósito de “formular políticas y estrategias encaminadas al conocimiento y reducción del riesgo, así como el manejo adecuado y sostenible de desastres generados por eventos de origen natural” (APC Colombia, 2011: 23, 24); lo anterior se volvió aun más justificable cuando sobrevino el desastre nacional provocado por el Fenómeno del Niño durante los años 2010 y 2011.

Ahora bien, cuando se asocian los desastres por eventos naturales se deja de lado el impacto que tienen las actividades antrópicas en el desequilibrio del clima y los ecosistemas; “conocemos que los desastres son hechos sociales, no fenómenos físicos, entonces, intensificar y profundizar la búsqueda de respuestas en el análisis del comportamiento humano frente a sí mismo y a la naturaleza supone la búsqueda de soluciones factibles” (Fernández y Rodríguez, 1996: 7). No se plantean soluciones dentro de la línea de acción de la política ambiental y solamente se enfoca en estudiar la naturaleza de los desastres y a establecer mecanismos de prevención conjuntamente con las comunidades; pero no se analiza ni cuestiona el verdadero origen de los desastres, cuyas causas obligarían a replantear el modelo de desarrollo actual.

Con respecto a la segunda línea de acción, el objetivo de la política colombiana “es garantizar la recu-

peración y el mantenimiento del capital natural y de sus servicios ecosistémicos, como soporte del crecimiento económico y apoyo a las locomotoras de desarrollo para la prosperidad democrática” (APC Colombia, 2011: 36).

Partamos por entender el concepto de desarrollo sostenible; según Domínguez (2013), “la protección del medio ambiente no es un factor limitativo del crecimiento, sino que el crecimiento es la solución a los problemas ambientales”. Según esta consideración, la política ambiental colombiana considera el medio ambiente como base o soporte del crecimiento económico, el cual se sustenta en las locomotoras del crecimiento.<sup>1</sup> Simplemente es un instrumento que contribuye a favorecer el actual patrón de acumulación de capital, a costa de la usurpación de grandes extensiones de territorio y la explotación intensiva de recursos naturales limitados, y trae consigo problemas de carácter ambiental y social cuyas externalidades son marginadas por el actual modelo de crecimiento económico.

Según esa lógica, la problemática ambiental colombiana debe sus causas, no solo a los efectos de cambio climático, sino también a las contradicciones generadas entre las políticas de desarrollo y las políticas ambientales; quizá la coyuntura de la Amazonía brasileña plantea la misma problemática que lo que sucede en Colombia: las políticas de ocupación aumentan la oferta de tierras en áreas de floresta, que influyen en las decisiones privadas de inversión y deforestación, de manera mucho más intensa que las políticas ambientales puedan actuar para contener esos impactos” (Weissy Pinheiro, 2008: 271).

Al articular sus políticas con la cooperación internacional, los objetivos del gobierno colombiano son: 1. la alineación de la cooperación internacional a los objetivos del plan de desarrollo y a las actividades transversales de sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo; 2. la ampliación del porcentaje de los recursos de cooperación canalizados por las entidades públicas, y 3. balancear la distribución de los proyectos de cooperación de regiones de mayor concentración de recursos (Región Pacífica, Andina) hacia otras (Orinoquía y Amazonía) que no los poseen (APC Colombia, 2011).

Ahora, ¿qué rol podría tener la cooperación bajo esta coyuntura ambiental en Colombia? sin lugar a dudas, seguirá tratando de articular la política ambiental nacional a la ya trabada agenda internacional de cambio climático; sin embargo, podría seguir fortaleciendo el andamiaje institucional –aumento de canalización de flujos por estas vías– y contribuir, en el futuro, en el desarrollo de una oferta de bienes y servicios ambientales en Colombia, dadas las características especiales que ofrece el país.

La Contraloría General de la República deja entrever esta preocupación en su informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente considera que: “dada la realidad institucional [...] y aunado a la débil capacidad de manejo de las comunidades [...], se puede incentivar la mercantilización [...] de los recursos naturales, como de los conocimientos tradicionales” (CGR, 2013); es decir, la débil institucionalidad ambiental estará subordinada a las políticas de desarrollo del país.

Pero en un futuro no muy lejano, la crisis ambiental no solo traerá consigo mayor incertidumbre ante los fenómenos climatológicos con sus correspondientes desastres naturales, sino que también abrirá la posibilidad para que dicha coyuntura sea aprovechada por las potencias extranjeras, “los líderes mundiales podrían utilizar las tensiones ocasionadas por el cambio climático para ganar poder o retener poder en las luchas internas, utilizando como chivo expiatorio los inmigrantes” (Giddens, 2010); y en ello también podría contribuir la cooperación internacional cuyo instrumento estaría al servicio de este poder hegemónico. Sin embargo, en el caso colombiano el chivo expiatorio estaría conformado por las diversas comunidades que hacen parte territorio y las fuerzas insurgentes que se contraponen al régimen colombiano actual, quienes son el talón de Aquiles para el actual patrón de acumulación.

En fin, la cooperación internacional podría constituirse en un instrumento al desarrollo de una agenda paralela, al servicio de las grandes potencias, con el fin de hacerse del control de los recursos naturales mediante diferentes mecanismos de intervención política, social, cultural, económica, comercial e incluso militar.

## Bibliografía

- Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Universidad Externado de Colombia, “La cooperación internacional hacia los países de renta media: una aproximación al caso de América Latina y Colombia”, en Acción Social, Presidencia de la República de Colombia-Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007 <[http://www.accionsocial.gov.co/documentos/LA\\_COOPERACION\\_INTERNACIONAL\\_HACIA\\_LOS\\_PAISES\\_DE\\_RENTA\\_MEDIA\\_UNA\\_APROXIMACION\\_AL\\_CASO\\_DE\\_AME\\_RICA\\_LATINA\\_Y\\_COLOMBIA.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/LA_COOPERACION_INTERNACIONAL_HACIA_LOS_PAISES_DE_RENTA_MEDIA_UNA_APROXIMACION_AL_CASO_DE_AME_RICA_LATINA_Y_COLOMBIA.pdf)>.
- Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia, “Estrategia nacional de cooperación internacional 2012-2014”, en Agencia Presidencial de Cooperación, Presidencia de la República-Ministerio de Relaciones Exteriores- Departamento Nacional de Planeación, <<http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=116#&panel1-1>>.
- Cardona A., Omar Darío, “Manejo ambiental y prevención de desastres: Dos temas asociados”, en María Augusta Fernández,

- comp., *Ciudades en riesgo: Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*, Quito, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, p. 59-78, 1996, <[http://ns.bvs.hn/docum/lared/libros/CER\\_todo\\_ene-7-2003.pdf#page=59](http://ns.bvs.hn/docum/lared/libros/CER_todo_ene-7-2003.pdf#page=59)>. Consulta: 30 de marzo de 2013.
- Contraloría General de la República (CGR), “Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2011-2012”, en Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones, <<http://www.andesco.org.co/site/assets/media/camara/ambiental/CGR%20-%20Informe%20Edo%20RRNN%20y%20del%20ambiente%202011-2012.pdf>>.
- Domínguez, Rafael, “Mas allá de la ayuda: una nueva métrica de la ayuda oficial al desarrollo post-2015”, en *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, No. 47, marzo de 2013, p. 31-45. Quito, FLACSO.
- García Henao, Lilibeth, “Teoría del desarrollo sostenible y legislación ambiental colombiana. Una reflexión cultural”, en *Revista de Derecho*, No. 20, Barranquilla, División de Ciencias Jurídicas-Universidad del Norte, 2011, <<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/viewArticle/2894>>.
- Giddens, Anthony, “Geopolítica del cambio climático”, en *La política del cambio climático*, Madrid, Alianza, p. 37-210, 2010.
- Tezanos, Sergio, y Aitor Martínez, “América Latina y el Caribe: Ayuda Oficial al Desarrollo en el punto de breve inflexión”, en *Problemas al Desarrollo*, vol. 41, No. 162, julio-septiembre, México DF, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 31-56, 2010.
- Weiss, Joseph, y Elimar Pinheiro, “Oportunidades y pérdidas para la gobernanza ambiental en la Amazonía brasileña: un análisis de cooperación internacional”, en Joseph S. Weiss y Teodoro Bustamante, edit., *Ajedrez ambiental manejo de recursos naturales, comunidades, conflictos y cooperación*, Quito, FLACSO Ecuador, p. 269-288, 2008.

## Nota

1. Política de Estado que se centra en los sectores que jalonarán la economía: agricultura –establecimiento de monocultivos asociados a los biocombustibles– y desarrollo rural; vivienda; desarrollo minero y expansión energética, e infraestructura de transporte.