

**EL IMPACTO DE LA DECLARACIÓN DE CRECIMIENTO VERDE EN EL  
ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO**

**Un análisis indagatorio de la Declaración de Crecimiento Verde en el marco de la  
adhesión de Colombia a la OCDE, influencia e implicaciones jurídico-normativas**

**ELIZABETH PALACIO FLÓREZ  
MARÍA PAULINA PÉREZ ARCILA**

**UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE DERECHO  
MEDELLÍN  
2019**

## **AGRADECIMIENTOS**

Las autoras expresan especial agradecimiento al profesor José Alberto Toro por su inmenso apoyo, por la calidad de su acompañamiento y contribuciones, y la buena disposición para lograr el desarrollo del presente trabajo. De igual manera a nuestras familias, por todo el respaldo y amor incondicional, a lo largo de nuestra formación como abogadas.

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>RESUMEN</b>	5
<b>INTRODUCCIÓN</b>	6
<b>CAPÍTULO I. CONTEXTO Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	10
1.1 Órdenes Jurídicos Transnacionales y su papel en la creación de derecho	10
1.2 Formación de los Ordenes Jurídicos Transnacionales	16
1.3 El rol de los Estados en los Ordenes Jurídicos Transnacionales	20
1.4 Gobernanza por indicadores	23
<b>CAPÍTULO II. LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS.....</b>	<b>33</b>
2.1 La OCDE como Actor Político Internacional.	33
2.2 Autoridad Política de las Organizaciones Intergubernamentales	37
2.3 Estructura de la OCDE	40
2.4 Influencia de la OCDE en la configuración de Órdenes Jurídicos Transnacionales	45
<b>CAPÍTULO III. ESTUDIO DEL CASO CONCRETO.....</b>	<b>54</b>
3.1 Origen y definición de Crecimiento Verde	54
3.2 Indicadores de la OCDE para el medio ambiente y Crecimiento Verde	63
3.3 Análisis jurídico normativo	66
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>89</b>
<b>REFERENCIAS:</b>	<b>93</b>

## TABLA DE ACRÓNIMOS

BM	Banco Mundial
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
DNP	Dirección Nacional de Planeación
GGGI	Green Growth Institute
IRENA	Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEEC	Organización Europea de Cooperación Económica
OIG	Organizaciones Intergubernamentales
OJT	Órdenes Jurídicos Transnacionales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PER	Presiones-Estado-Respuesta
PIB	Producto Interno Bruto
PGIRS	Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROURE	Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía
RAEE	Comité Nacional de Residuos de Aparatos Eléctricos
SGP-APSB	Sistema General de Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico
UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
WEO	World Energy Outlook (WEO)

## RESUMEN

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos tiene como objetivo orquestar las políticas en materia social y económica de los países que la conforman. Su influencia en el ámbito internacional, caracterizada por el ejercicio de gobernanza a través del uso de indicadores, la han convertido en un actor político determinante en la configuración y creación de distintos Órdenes Jurídicos Transnacionales. Conforme a lo anterior, en materia medioambiental, los países miembros de la OCDE firmaron en junio de 2009 la Declaración de Crecimiento Verde, ratificada por Colombia en el 2012, con el objetivo de fortalecer sus esfuerzos para trabajar en estrategias de desarrollo económico sostenible.

De cara al proceso de adhesión de Colombia a la Organización, el análisis de la monografía se centrará en determinar el impacto jurídico normativo que ha tenido la Declaración de Crecimiento Verde suscrita en el país, partiendo del análisis de los modelos de gobernanza contemporáneos, la naturaleza normativa de la OCDE, su estructura, funcionamiento y el papel de la misma en el establecimiento de Órdenes Jurídicos Transnacionales.

**PALABRAS CLAVE:** OCDE, Crecimiento Verde, Órdenes Jurídicos Transnacionales, indicadores, gobernanza.

## INTRODUCCIÓN

En el mundo contemporáneo, las instituciones de los distintos niveles de gobierno están cambiando como producto de la globalización. Esto trae crecientes flujos transnacionales de bienes y servicios, ideas y cultura. En consecuencia, se alteran las relaciones sociales, económicas y ecológicas entre las personas de todo el mundo, creando una serie de nuevos desafíos políticos, y estableciendo un nuevo orden mundial. Estas transformaciones permiten identificar una serie de problemas de carácter transnacional. Sin embargo, las formas de abordar y solucionar dichos problemas se encuentra con el límite de no contar con un gobierno global.

La gestión de estos nuevos desafíos moldea la estructura de los sistemas de gobernanza global y transnacional. A través de estas formas de interacción política, los Estados actúan en conjunto mediante la formulación y promulgación de reglas comunes, a través de las cuales puedan lograr coordinación política y la resolución de problemas universales y transfronterizos; transformando así las instituciones y las funciones de los Estados, e innovando la política global.

En consecuencia, dentro de los procesos para la elaboración, implementación y monitoreo de normas, así como en la prestación de servicios, los Estados interactúan no solo con actores intergubernamentales, sino también con agentes privados y organizaciones no gubernamentales. Cuando esta multiplicidad de actores decide agruparse sobre áreas de la política y segmentos sociales específicos, pueden formar estructuras de gestión, denominadas Órdenes Jurídicos Transnacionales (OJT). A través de los OJT se establecen órdenes legales que varían en su alcance geográfico y trascienden los límites jurisdiccionales, e imponen nuevos modos de rendición cuentas y evaluación de desempeño para los Estados. Este monitoreo se lleva a cabo mediante el uso de indicadores, los cuales, siendo herramientas de *soft law*, carentes de fuerza vinculante, son en la actualidad los principales instrumentos de gobernanza en esta nueva dinámica internacional, transnacional y global.

Entre los diversos actores que interactúan en la arquitectura de gobernanza global y transnacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha sido una figura prominente desde su creación en 1961. Su relevancia en la colaboración interestatal y configuración de Órdenes Jurídicos Transnacionales se vuelve más notable en

los últimos años, dada la influencia que ejercen sus actuaciones, no solo en la esfera internacional, sino también al imponerse en las agendas normativas de los Estados, abarcando diversas áreas políticas a pesar de carecer de instrumentos formales para hacer cumplir sus decisiones. La influencia de la OCDE en la gobernanza global está enmarcada principalmente, por su capacidad para crear y reproducir un sentido de identidad y comunidad entre los Estados miembros, mediante el establecimiento de principios y valores democráticos y económicos. Además, al constituir ella misma un foro consultivo y de discusión para los países miembros y economías asociadas, en el ejercicio de intercambio de información, ideas y experiencias propio de sus reuniones recurrentes, se obtiene como resultado la generación de conocimiento compartido que expande la influencia de la Organización a la formulación de políticas nacionales e internacionales.

En el año 2013 Colombia inició las acciones necesarias para ser miembro de la OCDE, con la aceptación de la Hoja de Ruta entregada por la Organización. En este documento se establecieron las pautas y condiciones del proceso de acceso y los 250 estándares bajo los cuales el país sería evaluado a través de los 23 Comités conformados, con relación a los temas en los que se debía mejorar previo a hacer efectivo su ingreso. Cinco años más tarde, después de diversas reformas en el ordenamiento jurídico colombiano que moldearan la agenda del país conforme a las estipulaciones de la OCDE, el 30 de mayo de 2018, el Presidente en turno Juan Manuel Santos, firmó en París el ingreso de Colombia a la Organización. Actualmente, el proceso de ingreso oficial de Colombia a la OCDE se encuentra a la espera de que la Corte Constitucional revise el Proyecto de Ley 268 de 2018, por medio del cual se formaliza el acuerdo de adhesión de Colombia a la Organización. Dicha adhesión ha sido sumamente controversial, toda vez que los países con las economías más sólidas del mundo son los que hacen parte de la OCDE, teniendo en cuenta además que de los 36 países que la conforman, únicamente tres cuentan con economías emergentes y dos son países latinoamericanos: Turquía, Chile y México.

Una de las iniciativas de la Organización, conforme a la cual Colombia ha tenido que alinear esfuerzos, ha sido el desarrollo económico sostenible y el crecimiento coherente de los países miembros y demás economías relacionadas a la misma, con la protección del medio ambiente y el uso adecuado de los activos naturales. Dicha determinación, fue puesta en marcha a través de la Declaración de Crecimiento Verde en el 2009 y concretada con la

estructuración de la Estrategia de Crecimiento Verde en el 2011, adoptada por Colombia en el año 2012. Por medio de esta estrategia, la OCDE desarrolla un marco de políticas accionables que proporcionan un fuerte enfoque en el fomento de las condiciones necesarias para la innovación, la inversión y la competencia que pueden dar lugar a nuevas fuentes de crecimiento económico, consistentes con los ecosistemas naturales. Esta iniciativa resulta sumamente interesante, debido a que en el ámbito internacional no se cuenta con un régimen regulador a nivel transnacional que abarque las problemáticas ambientales en general, sino que por el contrario, existen regímenes específicos de protección al medio ambiente. Esta estructura impide que respecto a la crisis ambiental haya un escenario sólido capaz agrupar normatividad, esfuerzos e iniciativas de manera conjunta, homogénea y más efectiva.

En este trabajo de grado se busca determinar las implicaciones que en términos jurídico-normativos tiene la adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el marco de la Declaración de Crecimiento Verde, desde una perspectiva transnacional. Para estos efectos, se pretende realizar un estudio sobre los mecanismos de intervención de la OCDE y la Declaración de Crecimiento Verde en el ordenamiento jurídico colombiano, cómo conducen a la implementación de nuevas políticas medioambientales en Colombia, y el rol de la Organización como actor político internacional en el contexto nacional y medioambiental. Lo anterior, con base en las acciones del país en esta temática específica, desde la adopción de Declaración de Crecimiento Verde en el 2012 y el proceso de adhesión de Colombia a la Organización.

Para dar cumplimiento a los objetivos planteados, el presente escrito será desarrollado en tres capítulos diferentes. En el primero de ellos examinaremos los modelos de gobernanza contemporáneos; el surgimiento, definición e impacto de los Órdenes Jurídicos Transnacionales (OJT) en la creación del derecho interno; y analizaremos el uso de indicadores como instrumentos de gobernanza global. En el segundo capítulo identificaremos la evolución de la OCDE como actor político internacional, su estructura, métodos de gobernanza, el papel que la Organización desempeña en la configuración de los Órdenes Jurídicos Transnacionales; y cómo sus actos se reflejan en el derecho interno de los diferentes Estados. En el tercer capítulo, procederemos a estudiar la Declaración de



Crecimiento Verde de la OCDE, su origen y lineamientos, para establecer a través de un análisis de los planes, estrategias, y políticas implementados por Colombia en materia medio ambiental, cuáles son las implicaciones jurídico-normativas de la mencionada declaración en el ordenamiento jurídico interno. Para finalizar, se plantearán las conclusiones que derivarán una serie de cuestionamientos frente a los avances y el alcance del desarrollo normativo logrado por Colombia, de cara al cumplimiento de las disposiciones contempladas en la Declaración de Crecimiento Verde.

## CAPÍTULO I. CONTEXTO

### **1.1 Órdenes Jurídicos Transnacionales y su papel en la creación de derecho. Contexto, definición y características de los Órdenes Jurídicos Transnacionales**

En el presente capítulo, con la intención de evaluar en el último aparte de la presente monografía, el impacto normativo de la Declaración de Crecimiento Verde, elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el ordenamiento jurídico colombiano, se partirá del análisis del surgimiento, definición, e impacto de los Órdenes Jurídicos Transnacionales (OJT), conforme a los postulados de Halliday y Shaffer (2015) principalmente, considerando que la OCDE es un OJT primario, del cual se deriva la configuración de diferentes OJT en áreas de influencia política.

Este análisis, tendrá como punto de referencia el desarrollo y evolución del papel y funciones del Estado, bajo los esquemas de gobernanza global y transnacional. En estos modelos de interacción política, los OJT utilizan indicadores como herramientas para evaluar y promover una variedad de estrategias de reforma y justicia social en todo el mundo (Merry, 2011), introduciendo una nueva forma de producción de conocimiento ámbitos sociales más amplios, con implicaciones para las relaciones de poder entre las naciones, actores no gubernamentales, agentes públicos y privados y la sociedad civil.

El modelo de Westfalia, desde 1648, estableció un orden internacional basado en el Estado-nación y en los principios de soberanía, no intervención, autodeterminación, e igualdad entre los Estados, quienes eran actores exclusivos en la esfera internacional. A pesar de ello, como consecuencia de los diversos cambios generados por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, la globalización, la integración económica a nivel mundial, y la creciente necesidad de enfrentar situaciones que sobrepasan los límites fronterizos, tales como, asuntos migratorios, cambio climático, terrorismo, entre muchas otras, hoy en día se encuentra consolidada una nueva estructura internacional. En consecuencia, el orden legal se constituye más allá del modelo Estado-nación, y se desdibujan las fronteras jurídicas, políticas, económicas, sociales, y culturales tradicionales; se imponen nuevos órdenes internacionales y transnacionales en las agendas normativas de

los Estados; y se ven involucrados con inmenso protagonismo diversos actores públicos y privados.

Este desafío al modelo tradicional del Estado-nación y a los principios de soberanía y autodeterminación, han desencadenado cuatro fenómenos en el ámbito de la regulación y la intervención del mismo, definidos por William Jiménez (2011) así: el primero, hace alusión a la tendencia hacia la desnacionalización de la existencia del Estado, la cual se comprueba en un *vaciamiento* del aparato estatal nacional, en beneficio de los niveles subnacionales y supranacionales. El segundo fenómeno, se refiere la tendencia hacia la desestatización de los regímenes políticos, lo que significa el paso del gobierno a la gobernanza global, e implica un desplazamiento del papel central de los aparatos estatales oficiales (su hegemonía y estatus central-jerárquico), en beneficio de diversas formas de asociación, cooperación y corresponsabilidad entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, donde los órganos del Estado actúan como *inter pares*. Por su parte, el tercero está relacionado con la tendencia hacia la internacionalización del Estado nacional y sus subgobiernos, lo cual se refleja en el intento de combinar el desarrollo económico interno, con estrategias de promoción de exportaciones o de internacionalización. Finalmente, el cuarto fenómeno explica la tendencia hacia la eficiencia de la acción pública-estatal, es decir, la introducción de criterios gerenciales, de gestión y de entrega de resultados como si de una empresa privada se tratara. Esto va acompañado de mecanismos de control social y participación ciudadana que permitan una mayor responsabilidad del funcionario público, la rendición de cuentas, y la lucha contra la corrupción (p. 18).

Así mismo, autores como Rothgang y Schneider (2015), sostienen que el modelo moderno del Estado, basado en la soberanía territorial, el imperio de la ley, la legitimidad a través de la democracia, y la intervención del Estado para proveer bienestar, ha sufrido grandes transformaciones en las últimas cuatro décadas, debido a los cambios que se han desencadenado en las funciones gubernamentales. Dichas transformaciones han sido el resultado de desarrollos como la globalización, las crisis económicas, el aumento de la deuda pública, los cambios demográficos y en los patrones laborales y familiares, entre otros factores que han desafiado la funcionalidad de las instituciones existentes y los arreglos constitucionales ya establecidos. Estos cambios, plantean los citados autores, ocurren en dos dimensiones distintas: organizacional y territorial. La primera hace

referencia a la reducción del Estado bienestar y a la privatización de las funciones estatales a gran escala; la segunda dimensión, por su parte, se relaciona con la delegación a un nivel internacional de las competencias que antes eran confiadas únicamente al Estado-nación, modificando a su vez el control de la autoridad política.

Como consecuencia de las transformaciones descritas, en el plano normativo propiamente, muchas áreas de regulación, tales como cadenas de suministro que conectan los mercados regionales y mundiales, el arbitraje comercial, la protección del medio ambiente, crimen, y terrorismo, son ejemplos clave de creación de normas transnacionales y de espacios cada vez más amplios de actividad individual, organizacional y regulatoria. Estos asuntos evolucionan sobrepasando los límites jurisdiccionales, y se constituyen a través de una compleja superposición de diferentes procesos de creación de normas nacionales, internacionales públicas y privadas (Zumbansen, 2012a). En efecto, la producción de normas en áreas con un impacto de tan largo alcance en diferentes segmentos de la sociedad, involucrando a actores internacionales públicos y privados, ha consolidado un escenario de gobernanza global y gobierno transnacional.

Desde los años 90, el concepto de gobernanza global ha hecho énfasis en la creciente importancia de las instituciones internacionales y su impacto en las actividades domésticas, el incremento de procedimientos e instrumentos que a menudo escapan de a la comprensión de los conceptos legales establecidos, y el carácter multinivel de las actividades de gobernanza que tienden a desdibujar las divisiones tradicionales entre las relaciones internacionales, supranacionales, y nacionales, y los procesos de toma de decisiones (Strydom, 2013), en los cuales participan Estados, organizaciones intergubernamentales, las fuerzas del mercado, y actores de la sociedad civil. La gobernanza global, es el resultado de una red no jerárquica de instituciones internacionales y transnacionales, conformada no solo por organizaciones intergubernamentales y regímenes internacionales, sino también por regímenes transnacionales que en conjunto regulan el comportamiento de los diversos actores globales. Conforme a lo anterior, permite un espacio de mayor participación de los actores no estatales en los procesos de establecimiento de normas y el monitoreo del cumplimiento de las mismas. En contraste, la gobernanza internacional, se caracteriza por ser el resultado de una red no jerárquica de instituciones internacionales entrelazadas, en su mayoría gubernamentales, que regulan el

comportamiento de los Estados y otros actores internacionales, en distintas áreas temáticas de la política mundial, (Bruhl y Rittberger, *s.f*). Así las cosas, la gobernanza global se lleva a cabo no solo a nivel nacional e internacional, como sucede en la gobernanza internacional; sino también a nivel regional, local, y transnacional, en la cual los actores no estatales, los Estados mismos y las instituciones intergubernamentales, son tanto los destinatarios como los creadores de normas y reglas en la gobernanza.

Conforme a lo anterior, el término gobernanza global ha sido definido por Gordenker y Weiss (1995) como

"efforts to bring more orderly and reliable responses to social and political issues that go beyond capacities of states to address individually. Like the NGO universe, global governance implies an absence of central authority, and the need for collaboration or cooperation among governments and others who seek to encourage common practices and goals in addressing global issues" (p.357).

Ahora bien, a medida que los gobiernos han reconocido las limitaciones de sus recursos y capacidades para hacer frente a problemas mundiales, la globalización también ha contribuido a la formación de redes entre gobiernos, organizaciones internacionales, y organizaciones no gubernamentales que participan en la gobernanza global y conforman un sistema de gobernanza transnacional. Tal como lo plantean Djelic y Andersson (2006), la gobernanza transnacional sugiere que las bases territoriales y la autonomía o soberanía nacional no pueden darse por sentadas. Sin embargo, también implica que la actividad de gobernanza está incrustada en estructuras geopolíticas particulares y, por lo tanto, envuelta en redes institucionales múltiples e interactivas. Por esta razón, el término "transnacional" es empleado para describir actividades, instituciones, actores y procesos que sobrepasan los límites de al menos un Estado, especialmente cuando actores diferentes a gobiernos nacionales se encuentran involucrados (Hale & Held, 2011).

Este tipo de gobernanza, configura una arquitectura reguladora transnacional que consiste en sistemas híbridos de creación de normas públicas y privadas que ya no se ubican exclusivamente a nivel nacional o internacional (Zumbansen, 2012b). En consecuencia, los límites entre los sistemas jurídicos y políticos sistemáticamente percibidos, comienzan a desvanecerse, mientras que los contornos de los regímenes

regulatorios especializados, sectoriales y funcionales se acentúan, dando origen a la conformación de Órdenes Jurídicos Transnacionales (OJT).

Previo a hacer énfasis en los OJT, se hace necesario definir el alcance de los términos derecho global, derecho transnacional, y proceso jurídico transnacional, de cara a las tipologías de gobernanza descritas anteriormente, con base en los planteamientos de Shaffer (2013). El derecho global, implica que las normas están siendo creadas y difundidas globalmente en diferentes dominios legales, que no necesariamente envuelven el tradicional derecho internacional entre Estados-Nación. Por lo tanto, el procedimiento para crear las leyes y su desarrollo, involucra distintos niveles o contextos determinados por el derecho: local, nacional y transnacional. Por su parte, el derecho transnacional, hace referencia al conjunto de leyes que regulan acciones y eventos que trascienden las fronteras nacionales, teniendo en cuenta que el derecho nacional o el derecho internacional, no son los indicados para dirigir el flujo de las acciones y el impacto de los eventos que envuelven más de una jurisdicción nacional. Finalmente, el proceso jurídico transnacional, da cuenta del procedimiento a través del cual la construcción y la transmisión de normas transnacionales toma lugar e involucra diversos actores, tales como miembros oficiales de gobierno, representantes de gremios económicos, miembros de secretarías internacionales y activistas (Shaffer, 2013).

La variación en el concepto de soberanía de los Estados-nación y en el orden legal internacional descritos, además de las tipologías de gobernanza que han emergido, como ya se mencionó, promueven la configuración de OJT, los cuales se definen, como un conjunto de normas legales formalizadas, actores y organizaciones asociadas que ordenan con autoridad el entendimiento y la práctica de la ley a través de jurisdicciones nacionales (Halliday & Shaffer, 2015). El objetivo de un OJT, es producir un cierto tipo de orden que resuelva problemas específicos; está orientado a regular el comportamiento de los Estados y demás actores públicos y privados; y su alcance está definido por un área del derecho específica, lo que permite la configuración de diferentes órdenes jurídicos transnacionales.

La diferencia entre un OJT, con un orden jurídico nacional, y un orden jurídico global es la siguiente: un orden jurídico nacional hace referencia al sistema legal dentro del Estado-nación que ejerce soberanía jurisdiccional. En contraste, un orden jurídico global refleja un orden legal que abarca todas las naciones y localidades. Mientras que un OJT,

expande órdenes legales que varían en su alcance geográfico, desde acuerdos bilaterales y plurilaterales, hasta códigos transnacionales privados, organismos de gobernanza regional y ordenamiento regulatorio global. Los OJT, a diferencia de los demás órdenes legales, pueden aplicarse a actividades transfronterizas o simplemente tener efectos sociales en más de una jurisdicción (Shaffer, 2013). Sin embargo, aunque son conceptos diferentes, todos ellos interactúan para establecer un orden de poder basado en normas legales.

Halliday y Shaffer (2015), identifican tres atributos de los OJTs, expuestos a continuación, los cuales varían en términos de su combinación, afectando la autoridad de las normas. Previo al análisis de estos atributos, para efectos de su comprensión, resulta pertinente resaltar, que bajo el término *soft law* (que será empleado a lo largo de la presente monografía), se agrupan los actos o instrumentos jurídicos sin carácter obligatorio, que conforman el sistema de fuentes de Derecho Internacional (Sarmiento, 2006).

El primero de los atributos de los OJT, se refiere a que las normas son producidas por o en conjunto con una organización legal o una red, que trasciende o expande el Estado Nación. Lo anterior sugiere que las normas producidas por un OJT pueden reflejar normas nacionales preexistentes, como aquellas de los Estados-nación con mayor influencia, o normas de actores privados y redes, a través de procesos *bottom-up*. Estos actores, sean o no Estados-nación, tienden a involucrar organizaciones internacionales, transnacionales y redes para legitimar las normas y dotarlas de autoridad. Sin embargo, las normas legales no están siendo producidas a través de organizaciones internacionales o transnacionales, ni por medio de redes, sino que dichos actores son parte del proceso legal de la formación e institucionalización de dichas normas.

Por su parte, el segundo atributo apunta a que las normas, directa o indirectamente, formal o informalmente, involucran instituciones legales dentro de múltiples Estados-nación, ya sea en la adopción, el reconocimiento o la aplicación de las normas. Es decir, los instrumentos de *soft law*, sean nacionales o transnacionales, están dirigidos hacia o pueden indirectamente afectar, la aplicación de leyes nacionales, incluso a través del reconocimiento y la ejecución de costumbres y contratos privados.

Si bien en la actualidad Estado-nación es el ente principal en la creación, reconocimiento y aplicación de disposiciones normativas, la propagación de normas transnacionales puede darle estructura a estatutos domésticos, regulaciones y a su

interpretación. Por esta razón, los OJT están conectados con las normas, prácticas y regulaciones de los Estados-nación y actores privados.

Finalmente, el tercer atributo alude a que las normas están producidas en una forma legal reconocible. Esto alude a que las normas legales son formalizadas a través de textos formales, los cuales pueden estructurarse como reglas escritas, estándares, modelos de conducta o decisiones judiciales. Estos textos legales incluyen derecho sustantivo y procesal en forma estatutaria y regulatoria, y en el marco del derecho nacional y sus análogos en el derecho transnacional, las leyes se formalizan a través de tratados, códigos, reglas y pautas administrativas y decisiones judiciales.

En resumen, los autores simplifican de manera clara los elementos clave que integran los OJT, a saber: buscan producir orden en una actividad social o en un área específica donde actores relevantes han identificado un problema. Su naturaleza es *legal* en la medida en que adoptan una forma legal determinada producida por o en conexión con entes transnacionales o redes. Están dirigidos hacia o involucran indirectamente organismos legales nacionales. Por último, poseen un carácter *transnacional* en la medida en que ordenan relaciones sociales que trascienden al Estado-nación.

## **1.2 Formación de los OJT**

Antes de entrar a definir la formación de los OJT, es necesario identificar el alcance de los mismos. Como ya se mencionó, un OJT articula un conjunto de normas jurídicas sobre un territorio determinado, que puede incluir varias jurisdicciones. Conforme a lo anterior, Halliday y Shaffer (2015) identifican dos alcances de los mismo: uno legal y otro geográfico. El primero, está determinado por el contenido o especialidad legal que el OJT está orientado a regular. El segundo en cambio, hace referencia al territorio que abarca la regulación del OJT.

Diversos factores, derivados del alcance legal y geográfico de los OJT, influyen en la fase preliminar de la formación e incluso en la destrucción de los mismos. El primero de ellos, es el crecimiento del desajuste entre regulación nacional y mercados globales, a la luz de los cambios de la interdependencia económica. La intensificación de procesos de globalización económica, es uno de los facilitadores principales de los OJT, teniendo en



cuenta que estos procesos conducen a una mayor conexión social y económica transnacional, creando modelos comunes de referencia, y demandando la creación de un orden legal consolidado. Por esta razón, una vez aumentada la interdependencia económica, los problemas domésticos o nacionales se reestructuran como problemas globales (Halliday & Shaffer, 2015), generando con ello que los actores públicos y privados conciban los problemas con un alcance transnacional y por lo tanto exigen una legislación capaz de abarcar este escenario.

El segundo factor, es el cambio en el interés y la configuración del poder en los Estados-nación y otros actores que en conjunto demandan el establecimiento de un orden legal transnacional. Los Estados-nación más influyentes, así como otros actores públicos y privados, buscan crear y estructurar OJT que promuevan sus intereses particulares, frente a los desafíos de los demás. Este impacto, se ve reflejado en cambios geopolíticos con el paso del tiempo. Las formas en que todos estos actores se organizan y agrupan, afecta su habilidad para influenciar la creación de normas transnacionales. Así por ejemplo, compañías multinacionales y gremios industriales ejercen presión por la configuración de OJT que impliquen inversión gubernamental, protección de la propiedad intelectual y otras regulaciones comerciales (Halliday & Shaffer, 2015).

El tercero, se refiere al cambio en las ideas y conceptualizaciones de los problemas que estructuran la regulación de la economía y de las instituciones políticas. La globalización cultural, apoyada por los diversos medios de comunicación, redes sociales, y los diferentes canales de comunicación e información que ofrece la tecnología, facilitan la circulación de ideas y de conceptualizaciones comunes de problemas y posibles soluciones que implican un orden legal, como en el caso de la protección de derechos individuales y la organización de las economías. Los Estados-nación también trabajan con actores no gubernamentales a través de instituciones internacionales, para crear OJT basados en normas híbridas, lo que resulta en la convergencia de estándares comerciales básicos (Halliday & Shaffer, 2015).

El cuarto factor, tiene que ver con invención, cambios tecnológicos, y la organización de negocios. El desarrollo de nuevas tecnologías, la innovación, e invenciones para hacer frente a los desafíos sociales, culturales y económicos, facilitan la creación y el cambio de los OJT, los cuales pueden verse influenciados además por el desarrollo en la

organización de empresas y relaciones comerciales. Hoy en día se está replanteando el alcance de las normas comerciales multilaterales a la luz del crecimiento de las cadenas de suministro descentralizadas, globales, y regionales (Halliday & Shaffer, 2015).

Por último, los efectos indeseables de los OJT son también un factor determinante para la creación de los mismos. Al formarse, multiplicarse y desintegrarse, los propios OJT pueden tener consecuencias no deseadas por las que sea necesario la creación de nuevas normas transnacionales que atiendan dichas consecuencias subyacente. Un ejemplo puntual, fue la expansión del OJT sobre propiedad intelectual, que obligó a la protección de patentes farmacéuticas, el cual impulsó el desarrollo en paralelo de un OJT para la salud pública (Halliday & Shaffer, 2015).

Estos factores interactúan también con otras circunstancias enfocadas en cambios drásticos y percepción de crisis, tales como crisis financieras, cambios geopolíticos, conflictos armados, crisis medioambiental, repentinos cambios en las políticas de influyentes Estados-nación, conflictos entre organizaciones internacionales, epidemias, entre otros. Sin embargo, tal como lo plantean Halliday y Shaffer (2015), la percepción de crisis puede ser manufacturada; los actores pueden crear un pretexto de que se está frente a determinado riesgo para forzar el cumplimiento de ciertas acciones legales. Pero con independencia de si la crisis es genuina o creada, la misma produce una oportunidad para la creación o reforma de un OJT que sirva como herramienta legal para combatir aquellas circunstancias de riesgo.

Finalmente, dentro del proceso de formación deben incluirse los mecanismos que conducen el ordenamiento legal al contexto global y transnacional, tales como las negociaciones, coerción, persuasión y socialización. Estos mecanismos, tal como lo mencionan Halliday y Osinsky (2006), son a su vez parte de los elementos esenciales para la reproducción de configuraciones de poder en el ámbito global. La producción e implementación de normas transnacionales no son procesos independientes, en tanto impactan e involucran la producción e implementación de normas internacionales, nacionales y locales; y su establecimiento requiere de la implementación de los siguientes 4 mecanismos, identificados y definidos por Halliday y Carruthers (2009) de la siguiente manera:

En primer lugar, los mencionados autores se refieren a la indeterminación de la ley donde todos los estatutos, opiniones judiciales, y reglamentos, contienen ambigüedades y lagunas que crean incertidumbre y conducen a consecuencias imprevistas. El derecho inherentemente es ambiguo y está sujeto a confusión o maniobra interpretativa. Ya sea por los inevitables límites del lenguaje, por el costo que puede implicar normas detalladas que abarquen futuros contextos y situaciones difíciles de prever, estas indeterminaciones en la creación de normas transnacionales, conducen a una convergencia en la etapa de su implementación en diferentes Estados-nación, determinando con ello los objetivos de los promotores del OJT específico (Halliday y Shaffer, 2015). Estas divergencias pueden estimular aún más la creación de normas transnacionales que sirvan para abordar los problemas que aún faltan por resolverse.

En segundo lugar, se encuentran las contradicciones, las cuales hacen referencia a que los ciclos de creación e implementación de la ley con frecuencia están impulsados por contradicciones que se internalizan dentro de la ley misma, teniendo en cuenta que cuando los legisladores no pueden resolver definitivamente dichas contradicciones en materia económica, política, o ideológica, se conforman con soluciones parciales o temporales (Halliday & Carruthers, 2009). Las normas negociadas en el nivel transnacional pueden contener también contradicciones, principalmente ideológicas e institucionales, debido a que los creadores de las leyes recurren a los enfrentamientos ideológicos no resueltos para alcanzar un resultado negociado. Además, porque las normas legales transnacionales se difunden e implementan por organismos que se identifican con ideologías en conflicto, que no han sido resueltas en la ley, o por organismos que no están de acuerdo con el énfasis dado en la aplicación de ciertas normas legales abiertas (Halliday & Shaffer, 2015).

En tercer lugar, este mecanismo alude al diagnóstico, el cual implica la identificación de un problema, la aplicación a ese problema de varias reglas de relevancia para una reforma dada, y al relacionar el problema interpretado con una forma de clasificar los problemas conforme a los fines de la reforma de la ley. El diagnóstico en las reformas legales toma la forma de una construcción social de cómo se debe entender y clasificar un problema. Por lo que en general, contiene una teoría implícita de las relaciones entre las partes de una sociedad, el mercado y el gobierno. Más importante aún, el diagnóstico es un campo de discusión entre los actores para quienes la definición del problema y su

clasificación posterior influirá en las disposiciones, las cuales producirán beneficios diferenciales (Halliday & Carruthers, 2009).

Por último, el cuarto mecanismo consiste en la discrepancia entre los actores, ocurrido cuando aquellos que ejercen el poder en la implementación de las normas transnacionales en los niveles nacionales y locales, no están representados en las negociaciones internacionales y transnacionales. En consecuencia, las políticas de la creación de las normas transnacionales, incluyendo su legitimidad, afectan la efectividad de su implementación (Halliday y Shaffer, 2015).

### **1.3 El rol de los Estados en los OJT**

Si bien como ya se ha mencionado, la participación e influencia de los Estados-nación en el contexto internacional se ha visto reducida por la intervención de nuevos actores públicos y privados, los mismos representan un papel significativo y determinante para la construcción, consolidación e implementación de los OJT. Ralf Michaels (2016) sintetiza y define los diferentes roles de los Estados-nación en la construcción, aplicación, reconocimiento, y legitimación de los OJT. Con relación a la construcción, el autor establece que los OJT no pueden por sí mismos ser leyes estatales y por definición, no están constituidos exclusivamente por Estados, sin embargo, estos juegan un papel muy importante en su construcción, teniendo en cuenta que las normas transnacionales pueden originarse dentro de los Estados-Nación y ser adaptadas transnacionalmente a través de un proceso conocido como trasplante legal, el cual toma lugar desde el nivel nacional hasta el supranacional o transnacional.

Respecto a la aplicación, explica el autor, que gran parte del ordenamiento jurídico transnacional involucra redes que desarrollan normas legales que están dirigidas a lograr la promulgación o el reconocimiento y la aplicación del OJT dentro de los Estados-nación, y expone además que dicha aplicación es directa: los estados harán cumplir las reglas establecidas por los OJT. A veces, dicha aplicación es indirecta: los actores pretenden catalizar a través de estos instrumentos la adopción, el reconocimiento, y la aplicación de normas legales vinculantes y autorizadas en los estados nacionales.

En cuanto al reconocimiento, el citado autor identifica, que si bien parte de la doctrina ha reconocido que los OJT se convierten en ley únicamente en la medida en que son reconocidos por los Estados, este argumento resulta ser problemático. Lo anterior, en razón de que esta idea va en contra del pluralismo jurídico, y genera lo que en la doctrina se ha llamado centralismo legal, cuya idea principal conduce a que en última instancia, la ley se remonta únicamente a una fuente fundamental que es el Estado. Lo anterior, genera además una relación asimétrica entre los Estados y los OJT, pues no es requerido que el orden legal de los primeros sea reconocido por los segundos.

Por último, conforme a la legitimación o el reconocimiento de la ley estatal frente a los OJT, Michaels (2016) afirma, por un lado, que los estados legitiman sus normas al inscribir organizaciones internacionales y transnacionales. Por el otro, que las instituciones del Estado-nación, proporcionan mecanismos de legitimación dentro del contexto nacional al implementar y hacer cumplir las normas legales. Esto no crea una simetría completa. La ley estatal es, en la comprensión tradicional, automáticamente legítima en la medida en que puede descansar sobre la propia legitimidad del Estado. Aquí, la dependencia de los OJT simplemente proporciona legitimidad adicional. Los OJT, por el contrario, tendrían que lograr su propia legitimidad o pedir prestada legitimidad al Estado, lo que le otorga al mismo un papel amplio, influyente y trascendental dentro de los OJT.

Conforme a lo anterior, es evidente que los OJT están estrechamente relacionados con los ordenamientos jurídicos estatales. Tal como lo menciona Shaffer (2013):

*A transnational legal process is viewed not as unidirectional, but a process in which the transnational and local are held in tension, in which actors engaged in transnational legal processes seek to influence local lawmaking and practice, and in which national legal norms, adaptations, and resistances provide models for, and feed back into, transnational lawmaking (p.13).*

En este orden de ideas, considerando que la creación, institucionalización, y adaptación de los OJT, impacta concomitantemente en múltiples direcciones el nivel nacional, internacional e incluso en otros OJT, resulta necesario analizar dicho impacto conforme a lo establecido por Halliday & Shaffer (2015), para poder dimensionar el real

alcance de los mismos. En el campo de las normas estatales y locales, los OJT impactan el límite entre las barreras del mercado. Los OJT que producen un cambio en estos límites, estructuran las prácticas de profesionales, y de la sociedad civil, liderando un cambio en la división del trabajo en el mercado o el Estado; involucran una reestructuración de las instituciones de los Estados-nación; y por medio de las instituciones transnacionales, logran crear nuevos mecanismos para la rendición de cuentas con sus correspondientes marcos normativos.

Ahora bien, los niveles locales y nacionales también impactan el nivel transnacional, toda vez que las innovaciones locales y nacionales pueden como OJT, moldear las agendas de las instituciones transnacionales. Adicionalmente, la promulgación de las leyes transnacionales se remonta a las prácticas relevantes en los Estados-nación o grupos locales, y la promulgación exitosa de actores en el ámbito nacional y local, junto con la institucionalización de un OJT, puede llegar a empoderar a la sociedad civil y a diversos grupos de negocios. Lo anterior, conlleva la modificación de la autonomía relativa que poseen las organizaciones internacionales y transnacionales frente a los estados.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, el alcance de los OJT abarca también el impacto de un Estado- nación en otro, ya que permiten mejorar o restringir el mencionado impacto en materia comercial, financiera y de los derechos humanos. De igual forma, cuando se presentan situaciones en las cuales los Estados apelan a normas legales transnacionales, los mismos adquieren la facultad para actuar como un monitor moral o económico de otro Estado-nación. En consecuencia, los conflictos bilaterales que se producen entre los estados Estados-nación en el marco de la existencia de un OJT, pueden ser movidos a un plano multilateral donde las normas trascienden las particularidades de una situación local.

Finalmente, cuando un OJT es institucionalizado, posee un impacto directo o indirecto sobre otros OJT. Lo anterior, en razón de que cuando estos son debidamente constituidos, pueden alterar el marco de otros, e incluso, cuando es claro que un OJT debe desaparecer, los otros que son su competencia pueden llegar a reemplazarlo. Por lo tanto, el alcance de los mismo conlleva la facultad para evitar la formación de otros OJT establecidos e inducir al orden de otros que ya se encuentren consolidados.

Conforme a lo anterior, es evidente que los OJT impulsan e intensifican la globalización económica y cultural, son promotores de cambio social y por tanto, influyen fuertemente el comportamiento de los Estados y de los distintos actores en la esfera internacional. Es por ello, que muchas de las problemáticas antes tratadas únicamente en el escenario local, adquieren hoy una dimensión global que involucra una multiplicidad de actores.

Los OJT al tener orígenes en distinta fuente que se orientan a un problema o tema específico, se encuentran dotados de cierta flexibilidad, y de ahí su carácter global pero no exclusivo, ya que en una misma materia puede haber competencia o traslapes de distintos OJT. Generalmente, el marco de la transnacionalidad y la flexibilidad, anexa la necesidad de aplicar mecanismos propios de la gobernanza global contemporánea para poder dar respuesta a esas necesidades regulatorias, y uno de los mecanismos propios de esa gobernanza global es la gobernanza por indicadores.

#### **1.4 Gobernanza por indicadores**

Los indicadores son instrumentos de evaluación, que aunque generalmente suministran datos cuantitativos, en algunos casos se basan en medidas cualitativas que son convertidas en información numérica, por lo que son considerados como importantes fuentes de información. Su relevancia se fundamenta en que traducen los comportamientos y las problemáticas sociales a un lenguaje universal y simplificado, convirtiéndose en herramientas cualitativas o cuantitativas cruciales de gobierno, capaces de que representar y facilitar el entendimiento del contexto interno y global del que hacen parte los distintos Estados. Por lo tanto, tal como lo explica Merry (2011), los indicadores son medidas estadísticas que se utilizan para consolidar datos complejos en un número o rango simple que sea significativo para los responsables políticos y el público. Asimismo, tienden a ignorar la especificidad individual, a favor del conocimiento superficial pero estandarizado, convirtiéndose, en una fuente de información significativa para la toma de decisiones y elaboración de políticas.

Es posible identificar 4 características o rasgos distintivos de los indicadores. En primer lugar, todos los indicadores son nombrados, es decir, poseen un nombre propio, de

especial relevancia. Ligado a su denominación, sobreviene su poder para definir y representar un fenómeno, por ejemplo, como *-the rule of law*". En segundo lugar, se encuentran las comparaciones y clasificaciones ordenadas que realizan los indicadores. En tercer lugar, la capacidad que tiene los indicadores para examinar fenómenos sociales complejos de forma simplificada. Finalmente, los indicadores se caracterizan por el potencial que poseen todos para ser utilizados con fines evaluativos (Davis, Fisher, Kingsbury & Merry, 2012).

De igual manera, autores como Merry, Davids & Kingsbury (2015) han propuesto la siguiente definición de indicadores:

An indicator is a named collection of rank ordered data that purports to represent the past or projected performance of different units. The data are generated through a process that simplifies raw data about a complex social phenomenon. The data, in this simplified and processed form, are capable of being used to compare particular units of analysis (such as countries or institutions or corporations), synchronically or over time, and to evaluate their performance by reference to one or more standards. (p.4)

La formación de los indicadores es generada en cuatro fases, expuestas por los citados autores. Las primeras tres etapas son conceptualización, producción y uso; la cuarta por su parte, consiste en los efectos e impactos que puede tener el uso del mismo en las Organizaciones Internacionales y contextos locales.

La fase de conceptualización es la base de creación del indicador, donde este es nombrado, y es establecida la teoría de cambio social que detenta el indicador. Lo anterior, requiere que se presente el desarrollo de una posición teórica alrededor del mismo, que se desarrollen las categorías de medición, y los modos de análisis de los datos. El indicador es formulado y etiquetado como medida, lo cual permite formular un concepto organizador. En consecuencia, si se obtiene un buen desempeño bajo los criterios específicos de las mediciones, se estará más próximo al mencionado concepto organizador, lo cual permite determinar que es bueno y es malo bajo el entendimiento del mismo (Merry, Davids & Kingsbury, 2015).



Adicionalmente, existen otros factores que influyen en la fase de conceptualización de los indicadores, como los actores y las instituciones, los expertos, la temporalidad y los recursos. Los actores e instituciones, desarrollan los indicadores, y por consiguiente, poseen la facultad de determinar qué conceptos serán desplegados, para qué propósito y cuál será la orientación teórica que será implementada. Con relación a los expertos, deben tenerse en cuenta que los indicadores, al ser considerados como información objetiva y científica, deben ser desarrollados por especialistas con conocimiento específico en la materia que abordará el indicador, para el correcto desarrollo objetivo del mismo. En cuanto al factor de temporalidad, debe decirse que en muchos casos resulta determinante en la creación de los indicadores, debido a que gran parte de los indicadores más reconocidos han sido desarrollados a lo largo del tiempo, y han adquirido su reconocimiento precisamente porque con el paso de los años han logrado adaptarse a los cambios, lo cual los ha dotado de buena reputación. Por último, los recursos tienen una fuerte influencia en la conceptualización de los indicadores, debido a que enlazarlos con datos, requiere de un gran apoyo financiero por parte del Estado, Organización Intergubernamental o la institución que soporte la creación del mismo (Merry, Davids & Kingsbury, 2015).

La segunda fase en la formación de los indicadores es la producción, en la cual la conceptualización es enlazada con los datos que se encuentran disponibles o que han sido creados. Un punto esencial en la fase de producción, conforme a lo identifican los citados autores, es la promulgación del indicador, la cual contiene la presentación del mismo, su embalaje y esparcimiento. De lo anterior se deriva, que sea necesario el desarrollo de formas de presentación en conceptos simples, que sean visualmente atractivos, entre otras características, que sean acordes a los posibles usuarios a los que va dirigido el indicador (Merry, Davids & Kingsbury, 2015). Es evidente entonces que existen diversas técnicas de presentación de indicadores y no solo una modalidad estandarizada, por lo que será necesario hacer un análisis de los posibles usuarios para poder determinar cuál será la presentación más adecuada.

Por otro lado, los indicadores guardan dependencia con los datos, por lo que las fuentes de los mismos son uno de los aspectos fundamentales en su creación. Así, los indicadores en algunos casos son de más fácil acceso y pueden depender de la recolección sustancial de datos primarios, de la realización de encuestas de opinión, o de información

ya existente que es proporcionada por mecanismos internacionales y nacionales de conteo, tales como los censo; pero en otros casos, la producción de los mismos puede estar derivada de diversas entidades o individuos dispersos, que requieren de incentivos para recolectar y suministrar la información (Merry, Davids & Kingsbury, 2015). En consecuencia, la fase de conceptualización de los indicadores puede verse restringida en el desarrollo de la fase producción, ya que tal y como se mencionó, los indicadores guardan dependencia con los datos, lo que quiere decir que los conceptos medidos tienen que estar necesariamente conectados con los datos que se encuentren disponibles.

Así como en la fase de conceptualización, en la producción es posible detectar la influencia de ciertos factores, tales como los actores y las instituciones, los expertos, la temporalidad y los recursos. En esta fase, los actores que juegan un papel clave son los estadísticos, ya sea por parte del gobierno, de las Organizaciones Internacionales o por sectores privados, como las empresas especializadas en la realización de encuestas. En cuanto a los expertos, como puede deducirse fácilmente, los dominantes serán los estadísticos, con independencia del actor que los ponga en juego. En el ámbito de la temporalidad, su influencia radica en la resistencia al cambio, ya que por lo general para el ejercicio de la recolección de datos, se prefieren los modelos probados ya establecidos. Finalmente, en cuanto a los recursos, estos son relevantes debido a que por lo general la recolección de datos es una actividad costosa (Merry, Davids & Kingsbury, 2015).

La tercera fase es el uso de los indicadores. En esta etapa, se hace referencia al indicador como fuente de conocimiento, donde este cuenta con la facultad de desarrollar o probar hipótesis científicas, modelar creencias, entendimientos, y construir conclusiones que pueden llegar a suministrar los fundamentos para la toma de una decisión o acción (Merry, Davids & Kingsbury, 2015).

En este orden de ideas, un indicador puede ser usado en diferentes sectores o áreas, tal y como lo ejemplifican los autores Merry, Davids & Kingsbury (2015):

The Freedom in the World Index might be used in forming general impressions about the importance of promoting liberty, in statistical tests of theories of the relationship between political institutions and economic development, in deciding whether to donate to Freedom House, or in deciding whether to provide aid to Ghana (p.15).

Bajo este entendido, como ya se mencionó, un indicador puede ser utilizado en diferentes segmentos sociales, y algunos de sus usos pueden resultar foráneos a las instituciones o individuos pensados en un primer momento, en las fases conceptualización y producción. Cuando el mismo adquiere suficiente reconocimiento, es decir, cuando cuenta con un carácter autoritario y un buen nivel de estabilidad en el tiempo, es posible determinar un eje en torno al cual se puedan alinear las expectativas de uso o influencia en comportamientos.

Por último, la cuarta fase está comprendida por los efectos e impactos del indicador. Evaluar de manera precisa los efectos de los indicadores es una tarea complicada, teniendo en cuenta que su influencia rara vez se puede observar de manera aislada a otros factores externos distorsionadores (Merry, Davids & Kingsbury, 2015). Estos factores externos, hacen que la capacidad de cada indicador para influir en el mundo real, dependa no solo de las características internas del mismo, sino también, por ejemplo, del prestigio de sus creadores, la cobertura que tengan los mismo en los medios, la cantidad de personas que conocen o no de su existencia, los nuevos usos que se le den al indicador entre otros. No obstante, muchos indicadores proporcionan resultados que pueden ser medibles con mayor facilidad,

(...)Por ejemplo el Banco Mundial utiliza continuamente indicadores para asignar recursos financieros, en particular el denominado Country Policy and Institutional Assessment (CPIA). Por su parte, en Colombia, el Sistema General de Participaciones (SGP) usa indicadores de salud y educación, entre otros, para la importante tarea de asignar recursos entre municipios, según establece la Ley 715 de 2001 (Ureña, 2014, p.548).

Al respecto, es preciso mencionar que el poder de los indicadores se centra en su capacidad de exhibirse como información objetiva y científica. Su uso como elementos de gobernabilidad, tiene un impacto significativo en el ejercicio del poder público, influyendo de manera especial en la legitimidad para el establecimiento y desarrollo de la agenda normativa y en los procesos de toma de decisiones, adquiriendo fuerza suficiente para convertirse en herramientas utilizadas por distintas instituciones u organizaciones para producir y asignar recursos; influir en el comportamiento de otros actores; e incluso

monitorear las funciones y el desempeño del Estado (Ureña, 2014). Razones por las cuales, los indicadores son considerados como tecnologías de gobierno global, al tener influencia en la naturaleza de las decisiones políticas, y promover la evaluación del desempeño de los países. Promoviendo de esta manera la gobernanza mediante la autogestión, pues las personas y los Estados, son responsables de su propio comportamiento al tratar de cumplir con las medidas de desempeño articuladas en un indicador (Merry, 2011).

Para determinar el impacto de los indicadores, es necesario en principio definir lo que debe entenderse por gobierno global. Los autores Davis, Fisher, Kingsbury & Merry (2012), definen este término como aquel que va más allá de la gobernanza que ejerce únicamente el Estado en su ámbito interno, e involucra entidades por fuera del mismo, tales como Organizaciones Intergubernamentales, Organizaciones no Gubernamentales, Organizaciones Comerciales u otros Estados. Para los citados autores, los efectos del uso de los indicadores como tecnologías de gobierno en el marco global, se ve reflejado en los siguientes aspectos:

1. **Topología de Gobierno:** los indicadores como tecnologías de gobierno global impactan en el -dónde, -por quién y en -relación a quién el gobierno toma lugar, es decir, quién está calificado como gobernante, y al mismo tiempo, establece modelos de gobierno basados en distinciones claras entre gobernantes, gobernados y otros actores. Implica además, que los actores que promulgan los indicadores están al mismo nivel de los gobernantes, pues simples productores de indicadores usados en el gobierno global o actores cuyas decisiones tienen un impacto significativo en la forma o contenido de dichos indicadores pueden ejercer poder donde los mismos no son promulgadores formales o usuarios de los indicadores (Davis, Fisher, Kingsbury & Merry, 2012). Lo anterior, permite a ciertos actores ejercer influencia sobre la conducta de un gran número de actores geográficamente dispersos más allá del Estado.
2. **Estándares de configuración:** los indicadores son herramientas que sirven para establecer los estándares que serán utilizados como medios de evaluación. Estos, transmiten información como la clasificación del rendimiento del Estado en relación con la de otros Estados, y la dirección del cambio en el rendimiento relativo o

absoluto del Estado en comparación con indicadores anteriores (Davis, Fisher, Kingsbury & Merry, 2012).

3. **Toma de decisiones:** en el marco de la gobernanza global, muchas de las decisiones de las diferentes organizaciones son tomadas a partir de indicadores (Davis, Fisher, Kingsbury & Merry, 2012). Debido a que estos sirven como incentivos de contenido reputacional, como es el caso de la estrategia de Transparencia Internacional, de la cual surgió un indicador de percepción de corrupción, cuyo resultado permitió realizar un ranking para calificar a los países conforme a su índice de corrupción, en –más corruptos‖ y –menos corruptos‖, –en ese contexto, la ubicación en el ranking se convierte en un activo valioso, que los actores cuya conducta se busca influenciar necesitan para conseguir algo‖ (Ureña,2014, p.551).
4. **Confrontación:** con relación a los indicadores, se generan debates acerca de los datos utilizados o dejados de lado en su elaboración, la ponderación de criterios para los mismos o la teoría política o social que los impregna. Dicha contienda, puede llevar a que nuevos indicadores sean creados, e incluso a resistirse o desacreditar indicadores existentes. Para encontrar un equilibrio en dicha disputa, existen entonces expertos técnicos en la elaboración y análisis de indicadores, quienes los construyen basándose tanto en factores estadísticos como sociales. Por lo tanto, una vez un indicador ha sido formulado con un amplio soporte científico, tiende a contar con mayor aceptación pública y a ser usado por diversos actores e instituciones aspectos que aumentan su credibilidad y legitimidad, y pueden llevarlo a convertirse en un estándar para determinar cuáles indicadores deben ser evaluados (Davis, Fisher, Kingsbury & Merry, 2012).
5. **Regulación:** las consecuencias de los mencionados debates también se extienden al ámbito regulatorio de los indicadores. En este sentido, la discusión se concentra en la transparencia, participación, contabilidad y revisión de los indicadores en las instituciones a nivel global. Entender los indicadores como tecnología de gobernanza global, implica la concentración de esfuerzos en mejorar la regulación de los mismos, utilizando dicha intervención regulatoria en diversos campos, tales como el de los productores de indicadores y sus usuarios (Davis, Fisher, Kingsbury & Merry,2012). Una estrategia regulatoria, por ejemplo, podría ser introducir

obligaciones procedimentales que le exijan a los productores de indicadores a ser transparentes con los métodos y limitantes de producción de los mismos.

En consecuencia, los indicadores influyen en la asignación de recursos, la naturaleza de las decisiones políticas y la evaluación acerca de cuáles países tienen malas condiciones de derechos humanos. Además, facilitan la gobernanza mediante la autogestión en lugar del comando. Por lo tanto, las personas y los países son responsables de su propio comportamiento, al tratar de cumplir con las medidas de desempeño articuladas en un indicador.

En este orden de ideas, los indicadores ofrecen globalmente una nueva tecnología para la clasificación y cuantificación de la información, que permite medir diversos sujetos que se encuentran geográficamente dispersos, suprimiendo sus disparidades, lo cual permite que su alcance sobrepase los límites del Estado. En este sentido, al determinar que se debe medir y cómo debe hacerse, los indicadores conllevan a la creación de nuevos sujetos y objetos de estudio. Adicionalmente, los indicadores se ocupan de definir diferentes nociones, tales como el estado de derecho, los derechos humanos, la salud, buen gobierno, el desarrollo, entre otras, que resultan de especial relevancia en el ámbito global. En consecuencia, los indicadores logran normalizar entendimientos particulares de estas definiciones, es decir, forman un modelo común de las nociones que los dotan de autoridad, por proporcionar tales interpretaciones. Por ejemplo, tal y como lo mencionan los autores Merry, Davids & Kingsbury (2015), hay cierta aceptación influenciada por los indicadores de que el concepto de -desarrollo está bien estructurado por parte del índice de desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP).

Finalmente, resulta importante mencionar además, la relación existente entre los indicadores y la ley. Los indicadores tanto como las leyes, representan estándares de conducta y operan como una expresión de valores y obligaciones políticas. Además, su impacto en el ejercicio de la gobernanza global los acerca y conecta con cierto tipo de normas y procesos legales. Sin embargo, los indicadores no representan normas jurídicas, teniendo en cuenta que su finalidad es promover o debilitar los objetivos de leyes ya existentes y ser referentes para la elaboración, evaluación, o definición del alcance de las

mismas. Por lo tanto, en este sentido, los indicadores globales son comparables o están al mismo nivel de los instrumentos que componen el *soft law* en el derecho internacional.

Bajo este entendido, tal como lo plantea Ureña (2014):

Los indicadores no representan un ejercicio de autoridad –purall que pueda ser después controlada por el derecho. Por el contrario, la autoridad de los indicadores está constituida en gran parte por el derecho: es el derecho internacional el que crea y da autoridad a las organizaciones internacionales que fomentan el uso de numerosos indicadores (como Naciones Unidas); es el derecho internacional el que establece los derechos que son medidos por los indicadores (como los indicadores de derechos humanos); es el derecho internacional el que establece las protecciones a los inversionistas que son después medidas por indicadores (como Doing Business) (p.562).

Si bien el derecho es entonces la autoridad que constituye los indicadores, los cuales no representan leyes en sí mismos, su influencia en el comportamiento de los actores políticos es hoy un instrumento poderoso. Distintas organizaciones internacionales, incluida la OCDE, ejercen control político en los distintos Estados a través del uso de estos instrumentos de evaluación y medición, logrando que así que los países modifiquen sus agendas en torno a los aspectos evaluados por los indicadores por ellas establecidos, con la intención de obtener beneficios reputacionales.

Como puede observarse, cuando se trata de influenciar la conducta de los Estados por parte de las organizaciones internacionales, la negociación, ratificación y firma de un tratado u otro instrumento internacional, puede resultar en una actividad tediosa tanto para las organizaciones como para los Estados. Es por lo anterior, que si bien como ya se mencionó los indicadores no representan leyes, su poder reputacional ofrece una alternativa diferente y más sencilla en el ámbito del derecho internacional, de crear de manera autónoma y unilateral un indicador, que en palabras de Ureña (2014) –si se vuelve suficientemente prestigioso, puede terminar teniendo una influencia sobre los Estados equivalente a la de un instrumento internacional formall (p.551), es allí donde radica el auge de la mencionada gobernanza por indicadores.

En este orden de ideas, los indicadores son instrumentos esenciales para la funcionalidad de los OJT, teniendo en cuenta que estos operan a través de la gobernanza

por indicadores. Lo anterior en razón del carácter híbrido de la transnacionalidad que supone que se requiera de mecanismos de ejecución atípicos, como instrumentos de medición que generan un impacto reputacional y que a su vez determinan la capacidad de acción del Estado.

Es por lo anterior, que los instrumentos de gobernanza utilizados por la OCDE son los indicadores, teniendo en cuenta que la Organización es un OJT que comprende varias áreas políticas, sociales y económicas, y que se desempeña al mismo tiempo como creadora de OJT en otros ámbitos como el medioambiental. En consecuencia, la Organización es considerada como una red de redes, tal como será desarrollado en el capítulo siguiente.



## CAPÍTULO II. LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

### 2.1 La OCDE como Actor Político Internacional

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es una entidad internacional de naturaleza intergubernamental, conformada por 36 países miembros, que busca la promoción de políticas para fomentar el bienestar y desarrollo económico y social a nivel global. Bajo este escenario, los países miembros de la organización participan en un foro en el cual discuten asuntos políticos, económicos y sociales de mayor relevancia con la finalidad de "buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y coordinar políticas locales e internacionales" (OCDE, 2018a).

La OCDE fue creada en el año 1960, con el objetivo de sustituir la Organización Europea de Cooperación Económica (OEEC, por sus siglas en inglés), constituida en 1948, para la implementación del Plan Marshall, estrategia financiada por Estados Unidos para la reconstrucción de los países afectados tras la Segunda Guerra Mundial. Como consecuencia del éxito en la consolidación de dicha iniciativa, países como Estados Unidos y Canadá se convirtieron en miembros de dicha Organización, con el fin de llevar a cabo el trabajo realizado por la misma a nivel global. Conforme a lo anterior, se suscribió el 14 de diciembre de 1960 la Convención de la OCDE, la cual entró en vigor el 30 de septiembre de 1991, estableciendo con ello la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2018b).

El Artículo primero de la Convención de la OCDE, consagra los objetivos principales de la Organización, a saber:

- Lograr la máxima expansión posible de la economía y del empleo y aumentar el nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.
- Contribuir a una sana expansión económica de los países miembros y en los países no miembros en vías de desarrollo.
- Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Conforme a los mencionados objetivos, el propósito en términos generales de la organización es el siguiente: –develop a common value system at the level of civil servants in the OECD countries that should form the basis for consensually shared definitions of problems and solutions in the economic policy making (Martens & Jakobi 2010, p.3).

La organización, elabora recomendaciones a sus estados miembros e incluso a estados que no se encuentran adheridos formalmente a la misma, con la finalidad de ayudarlos a definir sus políticas nacionales. La evolución de su rol, se ha visto caracterizada por la expansión del alcance de sus actuaciones, al pasar de la simple examinación de las políticas especialmente económicas y sociales en cada uno de los países miembros, a analizar cómo las diferentes áreas de la política interactúan dentro de los Estados-nación y a través de diferentes ordenamientos jurídicos, sin establecer una jerarquía formal. Esto sugiere, tal como lo mencionan Mahon y McBride (2008), la utilización de *soft* y *hard regulation*, lo que ha generado el surgimiento de un sistema de gobernanza transnacional que incluye modos de regulación denominados como *inquisitive* y *mediative*, en los cuales la OCDE se encuentra inmersa.

La regulación *inquisitive*, conforme a los planteamiento de Jacobson expuestos por Mahon y MacBride (2008), envuelve todo aquello relacionado a la vigilancia y monitoreo de las acciones de los estados miembros de la Organización, teniendo en cuenta que los mismos no están obligados a seguir políticas específicas, pero tienen que –abrirse a otros para que sean juzgados y examinados críticamente sus procedimientos y actuaciones. Esto implica que ciertas prácticas, tales como el establecimiento de puntos de referencia, y la organización de procesos de revisión por pares, lleven a la auditoría, comparación y la clasificación o *ranking* de las prácticas estatales. En contraste, la regulación *mediative* se centra en los debates entre expertos sobre cuál es la mejor forma de realizar algo, y por tanto, es de donde emergen las regulaciones de *hard law*, y se derivan los estándares o puntos de referencia que constituyen el material de las regulaciones *inquisitive*.

En este escenario, las organizaciones internacionales como la OCDE juegan un papel fundamental, especialmente para la elaboración de *soft law*, a través de la producción de resoluciones, recomendaciones, guías, códigos o estándares de conducta, los cuales se convierten en parte del ideal de identidad un Estado moderno. Woodward (2009) sostiene que la OCDE, a través de lo que ha denominado *gobernanza cognitiva* tiene la

capacidad de generar y reproducir un sentido de identidad y comunidad entre sus miembros mediante la estructuración y propagación de un conjunto de valores, perspectivas, expectativas y discursos sobre la posición de la organización en la política global, pues unirse a la Organización representa "the respective country's wish to establish itself as a member of a community of nations committed to democratic as well as market-oriented institutions" (Woodward, 2009, p. 63).

En concordancia con el rol de la OCDE para moldear la identidad ideal a la que deben alinearse los Estados, Tony Potter y Michaels Webb (2007), hacen énfasis en la importancia de la gobernanza global de las redes de conocimiento que la OCDE ayuda a orquestar, y la contribución de la producción de conocimiento de la Organización a las identidades de sus estados miembros. Los autores citados, consideran que el conocimiento producido en estas redes se convierte en una guía para orientaciones futuras, en la reproducción y desarrollo de las prácticas que configuran un sistema político y económico global cada vez más armonizado. Al mismo tiempo, implica el desarrollo continuo de un sentido de identidad para los Estados miembros, a medida que desarrolla prescripciones de políticas apropiadas para los países democráticos liberales que se ven a sí mismos como líderes mundiales. Las aspiraciones de los Estados miembros, e incluso de algunos Estados no miembros a esa identidad, hacen que la OCDE tenga una considerable influencia a pesar de su falta de poder sancionatorio.

La OCDE no cuenta con un instrumento directo ejecución para forzar el cumplimiento de sus disposiciones en los Estados que la integran. Sin embargo, la Organización desarrolla mecanismos de evaluación periódica de sus programas mediante indicadores. Estas revisiones, dan cuenta de cómo están los Estados en los diferentes aspectos de interés conforme a sus directrices, estándares y disposiciones. Así, a través de estos mecanismos se crea la llamada gobernanza por indicadores, mediante la cual, los Estados rinden cuentas de su situación ante los técnicos, grupos de trabajo, o ante los otros Estados en el Consejo de la OCDE. Por ende, los indicadores se convierten en un mecanismo indirecto de coerción, teniendo en cuenta como ya se mencionó, que su costo es reputacional para el Estado evaluado.

Conforme a lo anterior, es preciso afirmar que la OCDE no cuenta con recursos legales formales ni financieros, para ejercer control e influenciar el comportamiento de los

Estados que la integran. Por lo tanto, depende de recursos derivados de su autoridad, la cual se desprende del conocimiento de los expertos que conforman las secretarías y de los funcionarios nacionales delegados en los comités y grupos de trabajo de la Organización. Estos expertos, al poner en consideración los diferentes problemas de política con sus pares, producen conocimiento que se traduce en poder, cuando los funcionarios regresan a cada uno de sus países con información calificada y útil para el diseño e implementación de políticas en las diferentes áreas específicas (Woodward, 2009).

Ahora bien, la OCDE no puede aplicar sanciones ni distribuir recursos financieros para impulsar el cumplimiento de sus iniciativas. Sin embargo, el Consejo y el Ministro del Consejo, cuentan con varios instrumentos jurídicos a su disposición cuando los Estados miembros votan a favor de acuerdos internacionales, convenciones o decisiones, los cuales se convierten en legalmente vinculantes, contrario a lo que sucede con las recomendaciones y declaraciones. Pero tal como lo exponen Martens y Jakobi (2010), mientras que el total de las 238 actuaciones legales de la OCDE fueron decididas en diciembre de 2009, la brecha entre estas actuaciones vinculantes y las no vinculantes ha aumentado considerablemente. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Organización en los últimos años se ha inclinado por hacer uso predominante de los instrumentos de *soft law*. Como consecuencia, hoy en día su producción de *hard law* es de limitado alcance, y el ejercicio de gobernanza es llevado a cabo a través de deliberación, evaluación, vigilancia, persuasión y auto regulación.

Por lo tanto, el funcionamiento de la OCDE está caracterizado por llevarse a cabo a través de *soft law*, en lugar de ejercer prácticas coercitivas. Este proceder particular se deriva de su experiencia técnica y su posicionamiento estratégico en el centro de una importante red transgubernamental, donde los expertos en políticas pueden reunirse, interactuar e idear respuestas coordinadas a desafíos de políticas comunes (Sellar & Lingard, 2013).

En palabras de la misma Organización (2005),

The OECD is a unique forum where governments work together to address the economic, social, environmental challenges of globalization. The OECD is also at the forefront of efforts to understand and to help governments respond to new developments and concerns, such as corporate governance, the information economy and the challenges of an ageing population. The

Organisation provides a setting where governments can compare policy experiences, seek answers to common problems, identify good practice and work to coordinate domestic and international policies (p.3).

En este escenario de gobernanza global contemporáneo, en el cual la OCDE es uno de los agentes principales en la elaboración, esparcimiento y evaluación de estándares, normas, reglas y principios, confluyen y se interrelacionan diversos actores estatales y privados. En consecuencia, se genera una transformación en la autoridad política del Estado gracias al surgimiento de organizaciones y regímenes internacionales que al ocuparse de cuestiones políticas específicas, están revestidas también de poder y autoridad política a nivel nacional, internacional y transnacional. Lo anterior, desencadena una discusión sobre quien, (si los estados o las organizaciones intergubernamentales, como la OCDE), son finalmente los gestores de dicha autoridad política.

## **2.2 Autoridad Política de las Organizaciones Intergubernamentales**

La discusión existe en torno a la autoridad política de los Estados, a raíz de la fuerza que han venido adquiriendo organizaciones intergubernamentales y Agentes Privados del mercado, en las agendas nacionales y el escenario internacional, ha tomado lugar especialmente entre los académicos de las relaciones internacionales y los estudiantes de economía política. Autores como Philipp Genschel y Bernhard Zangl (2014) explican dicho debate de la siguiente manera:

Ambos gremios, el de Relaciones Internacionales y Economía, sostienen por un lado, bajo una perspectiva denominada *post-estatalista*, que las instituciones internacionales y los actores privados del mercado ejercen autoridad política de manera independiente. En contraste, desde una óptica *estatalista*, se defiende que los Estados continúan controlando la autoridad política de dichos agentes y organizaciones.

En el marco de las consideraciones anteriores, para efectos de este trabajo sólo nos centraremos en el ámbito de las relaciones internacionales, en el cual, los *post-estatalistas* argumentan su postura en dos premisas. La primera de ellas, hace referencia a que las organizaciones internacionales, a lo largo de los años han fortalecido su actividad regulatoria, la cual no se encuentra concentrada en el Estado, sino que en cambio abarca

diversos actores políticos internacionales. La segunda premisa sostiene, que las organizaciones internacionales, poseen fuentes independientes de legitimidad.

En este orden de ideas, la primera de las mencionadas premisas, argumenta que la actividad regulatoria de las organizaciones internacionales ha cambiado. Estas instituciones han dejado de vigilar la actividad de los países desde la línea imaginaria creada por la soberanía de estatal, y por el contrario, el alcance de las sus actuaciones se ha expandido a tal punto que poseen influencia en la regulación doméstica de los Estados. Con relación a la segunda premisa, los mencionados autores establecen que las organizaciones internacionales,

are crucial for managing transboundary problems—war, terrorism, financial contagion, climate change, food safety, international migration, etc. This strengthens their legitimacy as problem solvers for the people. Also, international institutions often empower the people against illegitimate acts of state authority ( p.341)

Lo anterior, atribuye a las organizaciones internacionales un papel crucial en la resolución de problemas que incumben a las personas, lo cual las dota de legitimidad *output*, tal como lo sostienen los *post-estatalistas*. Esta clase de legitimidad, toma en consideración –los efectos deseables que las políticas tienen sobre los sujetos receptores, con independencia de cómo participan estos en la adopción de las mismas (Fernández, 2014, p.381).

Por otro lado, si bien los *estatalistas*, contrario a lo que afirman los *post-estatalistas*, reconocen la importancia de las organizaciones intergubernamentales (OIG) a nivel global, afirman que sus actuaciones se limitan a ayudar al mejoramiento de la actividad regulatoria de los países miembros de cada OIG, sin entrar a competir por la autoridad política del Estado. Por lo tanto, estas cooperan con los Estados en asuntos relacionados con la guerra, terrorismo internacional, cambio climático y demás asuntos políticos, económicos y sociales relevantes para la comunidad internacional. Adicionalmente, los *estatalistas* reconocen que las OIG están revestidas de cierta autonomía frente a los Estados, la cual les permite incluso regular en contra de los intereses de los mismos, para cooperar frente al cumplimiento de los intereses interestatales de la

comunidad internacional, teniendo en cuenta que –IGO autonomy is not a challenge to state authority, as post-estatalistass presuppose, but a precondition of IGOs‘ instrumental value for state authority‖ (Genschel y Zangl, 2014, p.342).

En este orden de ideas, los estatalistas cuestionan la supuesta legitimidad que es otorgada a las OIG por parte de los *post-estatalistas*. Lo anterior, con fundamento en que las OIG carecen de legitimidad *input*, es decir, de aquella legitimidad que –se centra en cómo los ciudadanos pueden influir en la toma de decisiones, principalmente a través de la elección directa de sus representantes‖ (Fernández, 2014, p.381), teniendo en cuenta que dichas entidades no celebran elecciones libres y justas.

Ahora bien, con relación a la autoridad política dentro de los países miembros de la OCDE, Genschel y Zangl (2014), sostienen que la misma se escapa de la discusión histórica que han mantenido los *estatalistas* y los *post-estatalistas*. Los citados autores resaltan que existe un nuevo orden en el cual diferentes dimensiones de autoridad están siendo ejercidos por diferentes actores, quienes pueden estar vinculados de manera dependiente o independiente a los Estados, cuyas instituciones son responsables de las fallas dentro del mismo. Los Estados entonces, posibilitan y facilitan la autoridad no estatal, pero no pueden controlarla ni dirigirla, y como consecuencia, tal como lo afirman los mencionados autores

it uses its regulatory power to coordinate nonstate actors and increase policy consistency; it uses its operational power to provide material incentives for desired nonstate policies; it endorses nonstate regulations or operational activities so as to enhance legitimacy with and compliance by target actors. The purpose is not to control nonstate authority but to leverage it (p.349).

Por lo tanto, consecuente con el sistema de gobernanza gestionado por la OCDE, el Estado se convierte entonces en un administrador de la autoridad política y de las funciones de gobernanza. Conforme a ello, se resuelve la discusión entre *estatalistas* y *post-estatalistas*, pues si bien es el Estado quien regula de manera indirecta la autoridad política no estatal, comparte ciertas responsabilidades con diversos actores privados, y pese a que han emergido diversos roles para el ejercicio del poder político; este sigue siendo un jugador clave en el escenario emergente de la gobernanza global, al conservar la

responsabilidad final de asegurar la producción de bienes y servicios públicos, tales como seguridad jurídica, protección, legitimidad y bienestar, siendo el gestor de los acuerdos y redes de gobernanza en las que se producen los mismos (Rothgang & Schneider, 2015).

### 2.3 Estructura de la OCDE

La gestión y funcionamiento de la OCDE, son llevadas a cabo por diferentes órganos internos, responsables de la correcta operatividad de la misma. La estructura interna de la Organización, está compuesta por el Consejo, la Secretaría General, la Secretaría y, los Comités y grupos de trabajo.

**Consejo:** el Consejo de la OCDE, está compuesto por todos los representantes de los diferentes países miembros y por la Comisión Europea. Este órgano desempeña un papel influenciador de carácter estratégico en el marco de la organización, debido a que en el Consejo recae el poder de decisión, y es el encargado de elaborar las recomendaciones a los Estados miembros. Adicionalmente, cuenta con competencias administrativas que consisten en la aprobación del presupuesto y el reglamento del personal de la organización (OCDE, 2018a).

En este orden de ideas, en cuanto a las decisiones y recomendaciones tomadas por el Consejo, el artículo 6 de la Convención de la OCDE establece lo siguiente:

1. Las decisiones se toman y las recomendaciones se hacen por acuerdo mutuo de todos los miembros, salvo que la Organización decida por unanimidad otra cosa para casos especiales.
2. Cada miembro dispone de un voto. Si un miembro se abstiene de votar una decisión o una recomendación, tal abstención no será obstáculo para la validez de dicha decisión o recomendación, que será aplicable a los demás miembros, pero no al miembro que se abstiene.
3. Ninguna decisión será obligatoria para miembro alguno hasta que no haya sido incorporada a su ordenamiento jurídico conforme a las disposiciones de su procedimiento constitucional. Los otros miembros podrán acordar que tal decisión se aplique provisionalmente a ellos.



Ahora bien, los casos especiales de unanimidad o mutuo acuerdo a los que se refiere el inciso primero del mencionado artículo, corresponden a la aprobación de decisiones, tales como, la adhesión o participación de estados no miembros, la estructura de gobernanza de la OCDE y la adopción del Programa de Trabajo y Presupuesto (PWB, por sus siglas en inglés). Por otro lado, cuando se trata de la revisión o adopción del personal, de la regulación financiera, de la creación, modificación o derogación de comités y programas, la Organización ha establecido un sistema de mayoría absoluta definido como –a mechanism where decisions are taken if supported by 60% of the member states unless opposed by three or more members who represent at least 25% of the Part I scale of contributions‖ (OECD 2013, p. 30).

Asimismo, el Consejo está conformado por dos niveles: el Representante Permanente y el Ministerial. Por su parte, el nivel de Representante Permanente, hace referencia a las reuniones periódicas que realiza el Consejo, precedidas por el Secretario General y el Ministerial, llamada “*Ministerial Council Meeting*”, que se celebra anualmente, a la que asisten además los observadores de organizaciones internacionales, expertos del Comité Consultivo Económico e Industrial de la OCDE (BIAC, por sus siglas en inglés), Comité Consultivo Sindical (TUAC, por sus siglas en inglés), ministros de relaciones exteriores, finanzas o comercio, de países miembros o de diversos países no miembros, que han sido seleccionados para asistir a la misma, el Secretario General y los Secretarios suplentes de la OCDE (OCDE, 2008).

**Secretaría General:** tal como su nombre lo indica, el Secretario General es el líder de la Secretaría. Preside las reuniones periódicas que realiza el Consejo en el nivel de representante permanente, y es el responsable del establecimiento del reglamento del personal de la Organización y de la designación del mismo. Adicionalmente, es el encargado de la comunicación entre los estados miembros, no miembros, las organizaciones internacionales y los diversos órganos que constituyen la estructura interna de la Organización. Además, el Secretario General debe de determinar la agenda que deberá seguirse en las diferentes sesiones del Consejo y las reuniones de los diferentes órganos Subsidiarios de la Organización.

**Secretaría:** está compuesta aproximadamente por 2500 miembros entre los que se incluyen economistas, abogados, científicos, y otros profesionales quienes apoyan las

actividades de los comités. Su función principal es conducir el análisis de políticas y realizar propuestas de proyectos para el Consejo, el Secretario General y los Comités. Esta se encuentra liderada por el Secretario General y asistida por cuatro suplentes (OCDE, 2018a).

**Comités y grupos de trabajo:** están conformados por representantes de la Secretaría de la OCDE, miembros de las delegaciones permanentes y expertos de los Estados miembros. Los comités y los grupos de trabajo, realizan el asesoramiento sobre políticas y los instrumentos de *soft law*, los cuales están sujetos a la aprobación del Consejo. Es aquí el lugar donde asuntos específicos bajo la instrucción del Consejo, son discutidos con el apoyo de la Secretaría (OCDE, 2008).

Los anteriores órganos, son los que conforman la estructura interna de la Organización, que como se mencionó en principio, están encargados de la correcta gestión de la OCDE. A su vez, existen también actores externos que cumplen un papel fundamental en el funcionamiento y dinámica de la Organización.

**Estados miembros:** en la actualidad, la OCDE cuenta con 36 Estados miembros, los cuales cumplen diferentes funciones dentro de la Organización. Todos ellos contribuyen económicamente al financiamiento de la parte I del presupuesto de la Organización, en proporción al tamaño relativo de sus economías. Por otro lado, la Parte II del presupuesto, cubre programas que son de interés para ciertos estados miembros, y se financian conforme a los acuerdos entre los países participantes (OECD, 2017). De igual forma, cada uno de los estados miembros envía un representante al Consejo, que es el encargado de manifestar sus ideales en el mismo, y a su vez remiten oficiales que para hagan parte de los comités y grupos de trabajo.

Las economías más sólidas del mundo son los que conforman el grupo de los Estados miembros, lo que empodera el rol de la Organización en la formación del ya mencionado Estado moderno ideal. Únicamente tres países miembros cuentan con economías emergentes y dos son países latinoamericanos: Turquía, Chile y México. En consecuencia, los países que conforman la OCDE, representaron en el año 2018 el 60.54 % del PIB mundial, tal como lo demuestra la tabla a continuación, conforme a los datos recopilados por el BM. Esta información logra representar a su vez, la magnitud de la influencia de las decisiones y actuaciones de la Organización a nivel global.

<b>País</b>	<b>PIB 2018 (millones de USD)</b>	<b>Año de adhesión</b>
Alemania	3,996,759.29	1961
Australia	1,432,195.18	1971
Austria	4,55,736.58	1961
Bélgica	531,766.94	1961
Canadá	1,709,327.32	1961
Chile	298,231.14	2010
Dinamarca	351,299.59	1961
Estados Unidos	20,494,099.85	1961
Eslovaquia	106,472.19	2000
Eslovenia	54,235.48	2010
España	1,426,189.14	1961
Estonia	30,284.89	2010
Finlandia	275,683.14	1969
Francia	2,777,535.24	1961
Grecia	218,031.84	1961
Hungría	155,703.07	1996
Islandia	25,878.48	1961
Irlanda	375,902.68	1961
Israel	369,690.43	2010
Italia	2,073,901.99	1962
Japón	4,970,915.56	1964
Letonia	34,849.08	2016
Lituania	53,251.37	2018
Luxemburgo	69,487.92	1961

México	1,223,808.89	1994
Noruega	434,750.94	1961
Nueva Zelanda	205,024.94	1973
Países Bajos	912,872.33	1961
Polonia	585,782.87	1996
Portugal	237,978.94	1961
Reino Unido	2,825,207.95	1961
República Checa	244,105.22	1995
República de Corea	1,619,423.70	2018
República de Eslovaquia	106,472.19	2000
Suecia	551,031.68	1961
Suiza	705,501.30	1961
Turquía	766,509.09	1961
<b>TOTAL PAÍSES DE LA OCDE</b>	51,939,389.34	
<b>TOTAL GLOBAL</b>	85,790,821	

Cuadro de elaboración propia con información del BM

**No miembros:** la organización ha permitido la participación de Estados no miembros, organizaciones internacionales, y organizaciones civiles en las reuniones del Consejo. Estos actores no miembros, en un primer escenario, pueden participar en reuniones individuales donde ellos contribuyen únicamente en las discusiones preliminares. Pueden participar también como observadores regulares, donde les es posible contribuir de manera activa, bajo ciertas condiciones o restricciones. En consecuencia, les está permitido hacer declaraciones únicamente con el consentimiento del Consejo, y no se encuentran obligados a acoger las decisiones a las que se lleguen en las reuniones. Adicionalmente, existen otros escenarios en los cuales los no miembros pueden asumir una participación completa, donde ellos asumen derechos y responsabilidades equivalentes a las de los estados miembros. Por lo tanto, en este caso, están obligados a acoger las decisiones,

pagar ciertas contribuciones, y participar en los procesos de monitoreo de revisión por pares (Wolf, 2008).

## **2.4 Influencia de la OCDE en la configuración de Órdenes Jurídicos Transnacionales**

El siglo XXI, evidencia el creciente surgimiento y la expansión de organizaciones internacionales, fenómeno que trae como resultado un interés elevado en la gobernanza global y transnacional. Por lo tanto, hoy en día las organizaciones juegan un papel fundamental en la formación de redes, al pasar de ser entes facilitadores de las relaciones entre los Estados, a convertirse en actores influyentes en la estructuración de las agendas políticas y normativas de los mismos, conectándolos además con distintos organismos de gobernanza global, tales como el G7 y el G 20.

La globalización e interconexión de la actividad económica, generó cambios significativos en el papel y el mandato de la OCDE, los cuales le han permitido a la Organización expandir el alcance de sus actuaciones y potencializar su influencia. Los cambios más relevantes, tal como lo expone Woodward (2009), son los siguientes: primero, la Organización pasó de ser un club exclusivamente transatlántico, a contar con miembros de casi todo el mundo, aunque sin incluir países del continente africano. En segundo lugar, la OCDE dejó de lado la fuerte distinción entre Estados miembros y no miembros, para involucrar plenamente en su trabajo a estados que aún no cuentan con la membresía. Tercero, la Organización se expandió funcionalmente debido a la reducción de las barreras de la actividad económica, lo que implicó que una gran cantidad de problemas fueran manejados por los Estados miembros a través de la OCDE. Conforme a esto, se estabilizan las responsabilidades acumuladas en áreas tan diversas como el gobierno corporativo, medio ambiente, genética, seguridad informática y delitos financieros. Con el tiempo, la OCDE también pasó de examinar los problemas de forma aislada a considerar cómo interactúan y se sincronizan en diferentes áreas políticas y jurisdicciones. El cambio final, está relacionado con la forma en que la OCDE, hoy en día, sirve en menor medida como un lugar para que los países coordinen políticas internacionalmente, desempeñándose más como una institución donde los Estados se esfuerzan por descubrir políticas internas apropiadas para cumplir sus objetivos comunes.

Uno de los principales papeles de la OCDE en el sistema de gobernanza global, consecuente con la evolución de rol que actualmente desempeña la Organización, es influenciar la creación de diversos Órdenes Jurídicos Transnacionales. Dicho rol, se deriva de la facultad que tiene la OCDE para incidir a través de sus instrumentos y mecanismos de regulación, la estructuración e implementación de políticas en diversas materias.

The OECD is the site for a range of governance activities pertaining to agenda setting, soft harmonization of national policies across a number of policy areas, and hard regulation in form of conventions and other instruments where the OECD represents a forum for inter-state decision-making as well as policy implementation (Martens & Jakobi, 2010, p.16)

En este orden de ideas, la OCDE se convierte en una red, a través del cual se obtienen respuestas conjuntas a desafíos comunes y se formulan estrategias marco para enfrentar diversas problemáticas en áreas políticas, sociales y económicas específicas. Gracias a esto, la Organización pasa a ser un espacio de integración política para los Estados miembros, capaz de involucrar a su vez a otros Estados no miembros de manera selectiva, actuando como un medio para el desarrollo institucional y regulatorio de dichos países, y promoviendo su integración gradual en el escenario de las democracias de los países desarrollados.

Martens y Jakobi (2010), definen además tres mecanismos desarrollados por la OCDE, para dotar de influencia política efectiva a aquellas actuaciones que en principio no son vinculantes para los Estados miembros. El primero, es la Producción de ideas a través de discursos, por medio del cual la OCDE, a través de su grupo de expertos, desarrollan proyectos, identifica problemas relevantes y áreas de temas específicos en los que deben enfocarse los Estados miembros. Así, determina cuáles serán los asuntos que serán debatidos y van a direccionar los discursos internacionales y nacionales. Al definir cómo deben resolverse y tratarse los problemas identificados, la Organización operacionaliza normas y significados comunes a través de publicaciones oficiales, que logran abarcar problemas globales, involucrando por lo general escenarios futuros. -(...) OECD ideas can

have a profound impact on how national problems are tackled and which policies are seriously considered (Martens & Jakobi, 2010, p.10).

El segundo mecanismo, es la evaluación política a través de revisión por pares, definida por Pagani (2002) de la siguiente manera:

Peer review can be described as the systematic examination and assessment of the performance of a state by other states, with the ultimate goal of helping the reviewed state improve its policy making, adopt best practices, and comply with established standards and principles (p.4)

Este instrumento de desarrollo y difusión de conocimiento entre los Estados miembros de la OCDE, se basa en el éxito y el fracaso de políticas nacionales específicas, y es utilizado para la vigilancia multilateral, evaluación y cooperación mutua. Lo anterior, le permite a la Organización redactar y difundir recomendaciones a sus Estados miembros, para enfrentar los problemas comunes previamente identificados (Martens & Jakobi, 2010). La OCDE se encarga además de conducir, supervisar y organizar los procedimientos utilizados en la revisión por pares, e impulsar iniciativas en los Estados miembros para promover ciertas políticas con base en los resultados obtenidos por otros Estados.

Por último, el tercer mecanismo es la generación de datos y creación de políticas. Como ya se explicó, una de las formas a través de las cuales la OCDE ejerce cierto control y coerción en los Estados miembros, es a través de la habilidad con la que produce y analiza datos cuantitativos y comparativos para el establecimiento de indicadores en asuntos políticos, sociales y económicos. Estos datos, al ser analizados y comparados internacionalmente, establecen un conjunto de buenas prácticas o pautas de comportamiento para los Estados e indicadores. A través del uso de estos indicadores, se crean clasificaciones o rankings basados en evaluaciones comparativas de actuaciones, desempeños, o estándares con relación a cierto campo político y se mide el éxito o el fracaso en la creación de las políticas nacionales. Incluso, tal como lo plantean Martens y Jakobi (2010),

Moreover, even non-member states are included in such rankings usually share the underlying normative background of the OECD and the statics' comparative aim so that, in such cases, the ranking has a solid base to generate a strong impact (p.12).

Conforme a lo anterior, a través del uso de los mencionados mecanismos, la influencia de las actuaciones y disposiciones de la OCDE, impacta significativamente el sistema de gobernanza global, y las agendas de los Estados miembros en diversas áreas de la política. Razón por la cual, la OCDE se distingue como –a pivotal international organization because it sows the seeds of inter-state consensus and cooperation that allow humankind to reap a greater capacity to manage our common affairs‖ (Woodward, 2009, p.6). Por lo tanto, el trabajo y desempeño de la OCDE, se caracteriza por su cooperación e influencia en el manejo de las a las siguientes áreas técnicas y políticas, sobre las cuales se configuran diversos OJT:

Área	Órgano	Finalidad	Instrumentos o herramientas
<b>Educación</b>	Dirección de Educación	Proporcionar ayuda a los diferentes Estados miembros y no miembros, en el diseño y la implementación de políticas efectivas que permitan afrontar los diferentes desafíos que en la actualidad enfrentan los distintos sistemas educativos.	Mecanismo de la evaluación por pares. El progreso en los sistemas de educación y formación se presenta en un compendio anual de estadísticas e indicadores, llamado <i>Education at a Glance</i> ; el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), proporciona una evaluación directa de los niveles de rendimiento de los jóvenes de aproximadamente 15 años cada tres años; y las investigaciones de tendencias a largo plazo e innovaciones en educación son el foco del Centro de Investigación e Innovación Educativa



<b>Desarrollo</b>	Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)	A través del CAD, se busca expandir el volumen y la eficacia de las transferencias oficiales de recursos a los países en desarrollo, y armonizar y alentar las políticas de asistencia para el desarrollo de sus estados miembros.	El CAD recopila y analiza datos correspondientes al desarrollo, y proporciona un foro donde los países donantes se reúnen para discutir, revisar y coordinar las políticas de cooperación.
<b>Energía</b>	Agencia Internacional de Energía y la Agencia de Energía Nuclear	<p><b>-Agencia Internacional de Energía:</b> mejorar el suministro de energía y el uso eficiente de la misma; integrar políticas energéticas y ambientales; crear un puente de comunicación entre los productores y consumidores de energía tanto para países miembros como no miembros.</p> <p><b>-Agencia de Energía Nuclear:</b> ayudar al mantenimiento y desarrollo de las bases científicas, tecnológicas y legales necesarias para el uso seguro, económico, y ecológico de la energía nuclear con fines pacíficos, a través de la cooperación.</p>	<p><b>-Agencia Internacional de Energía:</b> Informe mensual sobre el mercado del petróleo y anualmente, publica el World Energy Outlook (WEO)</p> <p><b>-Agencia de Energía Nuclear:</b> estudios y actividades cooperativas que abordan la seguridad y la regulación nuclear, la gestión de residuos radiactivos, protección radiológica y salud pública, asuntos legales, ciencia nuclear, economía, recursos y tecnología</p>
<b>Economía y Crecimiento</b>	Departamento de Economía	Evaluar el desarrollo económico y financiero en los países de la Organización y las economías seleccionadas que no son miembros. Establecer un marco general para identificar las prioridades estructurales que requieren la atención de los gobierno y evaluar las implicaciones de diversos problemas estructurales en la economía, entre los que se destacan, las políticas del mercado laboral, el gasto público, la migración, la innovación, la competencia del mercado de productos y la evolución del mercado financiero, las barreras al comercio internacional de servicios y la inversión extranjera directa, entre otros.	Dos veces al año ese publica un informe denominado Las Perspectivas Económicas de la OCDE, a través del cual la Organización realiza previsiones económicas detalladas sobre los países que la conforman, presentando un análisis de los desarrollos macroeconómicos recientes y las perspectivas a corto plazo. De igual manera, las políticas y resultados económicos de cada país miembro son sometidos a un examen, cuyo resultado es publicado en la serie Estudios económicos de la OCDE

<p><b>Empleo y cohesión social</b></p>	<p>Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales</p>	<p>Promover el empleo y prevenir la exclusión social mediante la promoción de actividades enfocadas en empleo y formación, salud, migración internacional y cuestiones sociales.</p>	<p><b>-Informe sobre Perspectiva anual de empleo:</b> estudio sobre las tendencias y políticas clave del mercado laboral</p> <p><b>-Informe sobre Perspectivas de la migración internacional:</b> causas y las consecuencias de la migración en diferentes países</p> <p><b>-“Health at a Glance”, “Society at a Glance” y “Pensions at a Glance”:</b> monitoreo de asuntos relacionados con salud y bienestar social.</p>
<p><b>Medioambiente</b></p>	<p>Dirección de Medio Ambiente</p>	<p>Lograr un desarrollo económico sostenible capaz de garantizar que los activos naturales continúen proporcionando los recursos y servicios ambientales necesarios para el bienestar humano.</p> <p>Examinar la interacción entre el medio ambiente y las preocupaciones económicas, sectoriales o sociales, al tiempo que enlaza esfuerzos con otros organismos de la Organización en asuntos clave, tales como comercio e inversión, agricultura, transporte, cambio climático e impuestos ambientales.</p>	<p>La Organización promueve la aplicación de ciertos instrumentos económicos. Entre estos mecanismos se encuentran cargos de impuestos tales como impuestos ambientales, de emisión, cargos a los usuarios y cargos e impuestos sobre productos; los permisos negociables o las negociaciones de derechos de emisión; los sistemas de reembolso de depósitos y los subsidios con propósitos ambientales.</p> <p>Revisiones periódicas por pares del desempeño ambiental de los países miembros</p>
<p><b>Asuntos financieros y empresariales</b></p>	<p>Dirección de Finanzas y Asuntos Empresariales</p>	<p>Asegurar la estabilidad financiera, el mejoramiento de la economía junto con el crecimiento y el desarrollo y la integración de los Estados no miembros de la Organización en la economía global.</p>	<p>Examinar las tendencias emergentes, preparar recomendaciones que establecen las mejores prácticas en el ámbito de la cooperación internacional, la acción nacional, el fortalecimiento de las políticas de libre competencia y la competencia equitativa en el comercio internacional.</p>

<b>Estadísticas</b>	Dirección de Estadísticas	Producir nuevas bases de datos que respondan a las necesidades actuales de los usuarios y a los nuevos desafíos en asuntos políticos.	Recopilar la totalidad de estadísticas de la OCDE para que las mismas sean normalizadas, puedan ser objeto de comparaciones internacionales, y posteriormente puedan ser publicadas por los diferentes medios físicos como electrónicos. La OCDE realiza diversas publicaciones especializadas para cubrir las diferentes temáticas de relevancia global en colaboración con estadísticos de diferentes Organizaciones Internacionales y Estados miembros.
<b>Comercio</b>	Dirección de Comercio	Asistir a los países miembros y no miembros de la Organización en la implementación y el diseño de políticas que propicien por el mejoramiento y mantenimiento de un sistema comercial multilateral centrado en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Lo anterior, mediante políticas que se encuentren encaminadas a liberalizar los intercambios internacionales de bienes y de servicios.	Realizar evaluaciones periódicas en el ámbito de los intercambios y la política comercial. Los países de la OCDE adoptan el <i>Code of Liberalization of Capital Movements</i> y el <i>Code of Liberalization of Current Invisible Operations</i> , a través de los cuales, los miembros de la Organización renuncian a sus derechos de aplicar controles de capital en el sector de servicios financieros, con excepción de las situaciones a través de las cuales se estén abordando emergencias y amenazas de seguridad
<b>Ciencia, tecnología e industria</b>	Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria	Proporcionar apoyo a los Estados para que adapten sus políticas conforme al crecimiento industrial y los avances en ciencia e innovación.	Proporcionar estadísticas sobre productividad y competitividad industrial. Adelantar investigaciones sobre asuntos tecnológicos y científicos emergentes que sirvan como una herramienta para estimular el crecimiento económico.
<b>Asuntos Fiscales</b>	Centro de Política y Administración Fiscal. Comité de Asuntos Fiscales de la Organización	Promover la cooperación internacional en la aplicación, interpretación y negociación de tratados fiscales, los precios de transferencia, el intercambio efectivo de información, entre otros.	Publicación anual de estadísticas sobre asuntos fiscales, en las que realizan comparaciones acerca de la estructura fiscal de los países miembros y sus niveles de tributación.

<b>Gobernabilidad Pública</b>	Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo territorial	Promover el fortalecimiento de la democracia y el mejoramiento de la eficiencia de los gobiernos en la administración pública	Analizar y evaluar la forma en que los Estados implementan las políticas en el sector público, con el fin de que los mismo adapten sus sistemas de gobierno y políticas territoriales a las necesidades cambiantes de la sociedad. Adicionalmente, se organiza un foro donde los Estados intercambian ideas sobre cómo abordar los desafíos de gobernanza.
-------------------------------	--	---	--

cuadro de elaboración propia con información de OCDE 2008

Como consecuencia de la intervención de OCDE en las áreas que estructuran el sistema político y económico de los Estados, y su habilidad para recopilar datos y analizar información cualitativa las diversas realidades de los mismos, la Organización es mundialmente reconocida por su experiencia técnica en la medición del desempeño de los países miembros e incluso de aquellos que no lo son. Por lo tanto, hoy en día la OCDE es considerada como un contribuyente clave para los debates de gobernanza sobre la nueva gestión pública, así como de una serie de otros temas de gobernanza y gestión en los últimos 30 años.

El fuerte impacto y la acogida de las actuaciones la OCDE en esferas nacionales y en el ámbito internacional, han hecho posible que la Organización sea considerada como una fuente creadora de distintos Órdenes Jurídicos Transnacionales. Dicha facultad proviene de los mecanismos de gobernanza utilizados por la Organización ya mencionados: producción de ideas a través de discursos, evaluación política a través de revisión por pares, generación de datos, y creación de políticas.

Tal como es expuesto por Martens y Jakobi (2010), en la actualidad la OCDE no solo identifica y define los problemas, sino que también plantea soluciones por medio de las cuales pueden abarcarse los mismos. A través del ejercicio de la gobernanza por indicadores, la Organización ha logrado un papel determinante en varias etapas de la formulación de políticas nacionales, que van desde el establecimiento de la agenda hasta la formulación e implementación de políticas. Es decir, la expansión analítica realizada a través de indicadores, dota de poder reputacional a la Organización, factor que impulsa resultados particulares, aumentando su valor e influencia en la formulación de políticas nacionales, a través de la configuración de Órdenes Jurídicos Transnacionales.

Como consecuencia de lo anterior, la Organización actúa como una *red de redes*, capaz de vincular los diferentes sistemas gubernamentales de los estados miembros y (cada vez más) de los no miembros. Es considerada, además, como la única agrupación formal de todas las democracias desarrolladas, y distinguida por su capacidad para trabajar prácticamente en todas las áreas de políticas, involucrando la participación de otros organismos internacionales de gobernanza. Tal como lo plantean Martens y Jakobi (2010), la OCDE es el sitio para el desarrollo de una gama de actividades de gobernanza relacionadas con el establecimiento de las agendas de los Estados miembros, la armonización de las políticas nacionales y una regulación estricta en forma de convenciones y otros instrumentos donde la Organización representa un foro para la toma de decisiones interestatales.

La OCDE está entonces, en el centro de una compleja red de influencias y reuniones que involucran una amplia producción de conocimiento. Esto incluye la recopilación de datos básicos, la definición y conceptualización de problemas, y el análisis comparativo de políticas, lo que conlleva a la elaboración de recomendaciones detalladas y estándares de conducta que deben ser adoptados por los Estados miembros. Su influencia y funcionamiento, atrae a otras organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y otras fuerzas políticas, con las que colabora en la formación de múltiples Órdenes Jurídicos Transnacionales.

## CAPÍTULO III. ESTUDIO DEL CASO CONCRETO

### 3.1 Origen y definición de Crecimiento Verde

La OCDE es una red de redes, que en algunas materias se encuentra consolidado como OJT y en otras se desempeña como creadora de los mismos. Esto último ocurre en el escenario medioambiental, donde la Organización ha tenido un progreso paulatino hacia la creación de OJT, especialmente con la promoción del Crecimiento Verde, campo en el cual posee un papel preponderante. Ahora bien, para poder realizar un análisis específico del caso de la Declaración de Crecimiento Verde en el ordenamiento jurídico colombiano, resulta necesario hacer ciertas aclaraciones en cuanto al desarrollo del derecho medioambiental internacional. Este sistema de regulación, en su intento de controlar el agotamiento de los recursos, el desarrollo sostenible y la contaminación, cubre además temas como el deterioro de la capa de ozono, el cambio climático, la biodiversidad, las sustancias tóxicas, la sobrepoblación, entre otros.

Para estos propósitos, se han propuesto diversos sistemas de gestión ambiental plasmados en acuerdos multilaterales, que se enfocan en cada una de las materias en específico. Entre los más destacados se encuentran la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono, 1985; el Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, 1987; la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los residuos tóxicos y su eliminación, 1989; la Convención sobre la Diversidad Biológica, 1992, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2000; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992 (CMNUCC) (Quental, Lourenço & da Silva, 2011), entre otros tratados que varían en cuanto a su alcance y materias a tratar, pero que se distinguen porque ninguno de ellos hace parte como tal de una organización internacional. Por lo tanto, algunos son coordinados por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) , y cada uno tiene un régimen específico, es decir, una conferencia de las partes que a su vez tiene un comité técnico y una secretaria.

Lo anterior pone de presente, que en materia medioambiental existe una dispersión o polarización en el ámbito internacional. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, son –un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad (ONU, 2019a), los cuales hacen necesaria la existencia de cohesión y coordinación política para alcanzar dichas finalidades. Por esta razón, resulta imprescindible la integración de todas las disposiciones medioambientales en un mecanismo único que dirija el desarrollo en esta materia, tal como está diseñada la Declaración de Crecimiento Verde.

Los orígenes de dicha Declaración, se remontan al año 1972 en Estocolmo Suecia, en el marco de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, donde surgió el término –desarrollo sostenible. Alrededor de este término, se establecieron 26 principios básicos de *soft law* en materia de derecho internacional del medio ambiente, y fue la primera vez que a nivel global se discutió la problemática ambiental. En el mismo año, se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP por sus siglas en inglés) y como consecuencia, en los años 70, empezaron a celebrarse diversos acuerdos multilaterales en torno a la protección del medio ambiente, tales como el Simposio sobre Patrones de Uso de Recursos, Medio Ambiente y Estrategias de Desarrollo en 1974; y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en 1976, (Quental, Lourenço & da Silva, 2011, p. 19), entre otros.

En los años 80, debido a diversos accidentes medioambientales y crisis sociales, la comunidad internacional llegó a la conclusión de que el crecimiento económico era la solución para los problemas de pobreza e inequidad que enfrentan varios países en desarrollo. En concordancia, se creyó compatible el crecimiento económico con el mejoramiento de los problemas relacionados con el medio ambiente. Por lo tanto, a pesar del estancamiento que hubo en este periodo en relación con el mejoramiento de las condiciones climáticas y ambientales, UNEP, Union for the Conservation of Nature (IUCN) y The World Wide Fund, con la Estrategia de Conservación Mundial, promovieron en 35 países una estrategia para enfatizar en el concepto de desarrollo sostenible, concentrada en mantener procesos ecológicos esenciales, preservar la diversidad genética y asegurar el uso racional de especies y ecosistemas (Quental, Lourenço & da Silva, 2011).

Adicionalmente, en 1982 fue creada la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo objetivo era diseñar una agenda global para el cambio y proponer estrategias ambientales a largo plazo, de la cual se derivó, en el año 1987, el Informe Nuestro Futuro Común, en el cual se puntualizó el término –desarrollo sostenible, definido como: *“meeting the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs”* (Quental, Lourenço & da Silva, 2011, p. 20).

En 1992, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, convocó en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como Cumbre para la Tierra, cuyo objetivo fue

Establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial (ONU, 1992).

Esta Conferencia, definió a través de principios los derechos civiles y obligaciones de los Estados en torno al desarrollo sostenible, y logró la aprobación del Programa 21. A través de esta iniciativa se pretendió establecer un plan acción para alcanzar el desarrollo sostenible en el siglo XXI.

En 1997, la Asamblea General de las Naciones Unidas durante el período extraordinario de sesiones, con el fin de examinar los logros alcanzados en materia de desarrollo sostenible desde la celebración de la Cumbre de Río hasta la fecha, llevó a cabo en New York la Cumbre para la Tierra +5. En esta Conferencia, se incluyó el programa de trabajo de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible para el período 1998-2002 y se estableció el Programa 12+ (ONU, s.f).

Posteriormente, en septiembre del año 2000, las Naciones Unidas celebraron la Cumbre del Milenio. Como resultado de dicha reunión, se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a través de los cuales los países asumieron el compromiso en una nueva alianza mundial para reducir la pobreza extrema (PNUD, 2019). La lista de los ocho objetivos, enfatiza en los valores de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto y



responsabilidad compartida, como las bases de las relaciones internacionales para el siglo XXI.

En el 2002, con la intención de adoptar medidas más concretas capaces de garantizar el cumplimiento de lo establecido en el Programa 21, fijado en la Cumbre para la Tierra +5, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica), evaluó los obstáculos que impidieron progresar y los resultados conseguidos desde la Cumbre para la Tierra de 1992. La Cumbre aprobó el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, que contenía un planteamiento más preciso, con medidas concretas, metas y objetivos cuantificables y sujetos a plazos fijos (ONU, 2002).

Más adelante, en el año 2005, se celebró en la República de Corea la quinta Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Asia y el Pacífico. Los participantes señalaron una serie de mecanismos que podrían ayudar a promover el crecimiento económico ambiental sostenible, tales como interiorizar los costos medioambientales; mejorar la eficiencia ecológica de la producción y el consumo (es decir vincular el rendimiento financiero y el medioambiental para crear más valor con menos impacto en el medio ambiente); y estimular los mercados de productos y servicios verdes y las tecnologías ecológicas. En consecuencia, se adoptó una Declaración en el marco de apoyo para delinear la senda de Crecimiento Verde (FAO, s.f).

En concordancia con dicha iniciativa, la OCDE formuló en el 2009 una estrategia de Crecimiento Verde, para hacer frente a la crisis económica desencadenada por el agotamiento del capital natural, el cambio climático y lograr con ello una recuperación económica y crecimiento económico ambiental socialmente sostenible (OECD, 2009). Específicamente, la Declaración hace énfasis en la necesidad de asegurar lo siguiente: -each country pursues green growth policies, including tackling climate change, in accordance with existing international agreements and based on the principles of free trade and investment (Morgera & Savaresi, 2013. p.18). Sin embargo, la OCDE ha dejado de concentrarse únicamente en asuntos concernientes al cambio climático, y ha liderado múltiples iniciativas sobre Crecimiento Verde, con competencias ambientales mucho más amplias, dejando clara la relevancia de sus intervenciones en torno al desarrollo sostenible.

Por consiguiente, en el 2011, la OCDE publicó el documento titulado *Hacia un Crecimiento Verde*, el cual proporciona recomendaciones concretas y herramientas de

medición para apoyar los esfuerzos de los países encaminados a lograr crecimiento y desarrollo económico sostenibles. Por lo tanto, el Crecimiento Verde ha sido definido por la OCDE, como una herramienta para impulsar y promover el crecimiento y desarrollo económico, garantizando que los activos naturales continúen proporcionando los recursos y servicios ambientales necesarios para el bienestar humano (Morgera & Savaresi, 2013). Esto implica, que el crecimiento económico puede ocurrir incluso mientras los impactos ambientales se reducen significativamente (Jacobs, 2012), transformando los modos actuales de producción y consumo en toda la economía a escala mundial, con el fin de desplazar los factores de producción y consumo insostenible (OCDE, 2015a).

Asimismo, organizaciones internacionales como el Banco mundial y el Instituto Global de Crecimiento Verde, han adoptado el término de Crecimiento Verde, definiéndolo así:

**Banco Mundial:** es el crecimiento que es eficiente en el uso de los recursos naturales, limpio en el sentido que minimiza la contaminación y los impactos ambientales, y resiliente en la medida que da cuenta de los riesgos naturales y el papel de la gestión ambiental y del capital natural en la prevención de desastres físicos (CONPES 3934, 2018, p.25).

**Instituto Global de Crecimiento Verde:** es el nuevo paradigma revolucionario de desarrollo que sustenta crecimiento económico, al mismo tiempo que garantiza la sostenibilidad ambiental y climática. Se centra en abordar las causas de estos desafíos, garantizando al mismo tiempo la creación de los canales necesarios para la distribución de recursos y el acceso a las materias primas básicas para los más pobres (CONPES 3934, 2018, p.25).

Tal como lo expresa Jacobs (2012), estas definiciones tienen en común lo siguiente: el Crecimiento Verde, propone un nivel de protección ambiental que no cumple con los patrones de desarrollo o de ejecución de los negocios implementados en los modelos tradicionales. Esta característica es lo que le da al concepto su connotación y trascendencia política. Es posible evidenciar, además, que las definiciones propuestas por las diferentes organizaciones están enfocadas a apoyar el desarrollo económico sostenible, promoviendo el uso eficiente de los recursos naturales, la innovación, y la inversión en la industria verde, dejando claro que las condiciones globales actuales hacen necesaria la implementación del

Crecimiento Verde. Al respecto, se ha creado una dicotomía entre el desarrollo y la conservación del capital natural, la cual adquiere suma relevancia, toda vez que la intervención desmesurada en los activos naturales, conlleva a resultados irreversibles, tales como la pérdida de la biodiversidad, el agotamiento de los recursos naturales, disminución de la calidad de vida, extinción de fauna y vegetación, empeoramiento del cambio climático y el aumento del índice de contaminación global, entre muchas otras consecuencias negativas.

En este orden de ideas, los objetivos de la Declaración de Crecimiento Verde, buscan subsanar la carencia de datos económicos y ambientales en el sector industrial; desarrollar y mejorar los datos físicos en materia de reservas y flujos clave de activos naturales, incluida la información sobre tierras y recursos minerales no energéticos que a menudo son insumos críticos para la producción; mejorar los datos físicos para el análisis de flujo de materiales; optimizar la información sobre biodiversidad; asignar valores monetarios a las modificaciones de la base y los flujos de activos naturales clave que consignent precios y cantidades. Pretende además, balances más completos y ajuste de las mediciones de ingresos reales; obtener información acerca de cómo las consideraciones ambientales estimulan la innovación en las empresas; elaborar indicadores de reglamentación ambiental para complementar los relativos a instrumentos económicos; y mejorar las mediciones objetivas y subjetivas de la calidad de vida (OCDE, 2011c, p.34).

Con la intención de impulsar el cumplimiento de dichos objetivos, se creó en Global Green Growth Institute (GGGI), con el apoyo de 29 de Estados, dedicado promover el crecimiento económico fuerte, inclusivo y sostenible en los países en desarrollo y las economías emergentes (GGGI, 2019). Asimismo, esta institución en conjunto con la OCDE, el Banco Mundial y la UNEP, crearon una Plataforma de Conocimiento de Crecimiento Verde, diseñada para proporcionar un lugar de investigación y conocimiento sobre el campo (Jacobs, 2012).

El concepto de Crecimiento Verde busca la creación de nuevas fuentes de desarrollo a través de cinco orígenes diferentes:

<b>Productividad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor eficiencia para la utilización de los recursos a través de incentivos.</li> <li>- Se establecen precios para los recursos naturales y se encarece el costo de la contaminación.</li> </ul>
----------------------	---

<b>Mercados verdes</b>	- Demanda de nuevos bienes, servicios y tecnologías verdes que ofrecen nuevas oportunidades de empleo, por ejemplo: se produce la generación de empleo por la adopción de tecnologías en energías limpias.
<b>Concepto de confianza</b>	- Implementación de políticas públicas coherentes con la del crecimiento verde. Lo cual exige a los gobiernos especial conocimiento acerca de los problemas ambientales más relevantes, - Herramientas e iniciativas por parte de los Estados para contrarrestar las problemáticas, y mayor previsibilidad y estabilidad de los Estados en cuanto al manejo de asuntos medioambientales, lo que necesariamente se traduce en mayor confianza por parte de los inversionistas tanto locales como extranjeros.
<b>Estabilidad</b>	-Implementación de medidas para establecer el costo de los recursos, que permiten que sean posibles condiciones macroeconómicas más equilibradas donde no haya tanta volatilidad frente al precio de los mismos. -Políticas fiscales que fomenten las externalidades negativas, reorientando así las políticas hacia el crecimiento verde con subsidios adecuados y aumento del precio a la contaminación lo que necesariamente se verá reflejada en mayores ingresos
<b>Enfoques en innovación</b>	-Políticas públicas que incentiven la innovación creando nuevas iniciativas que creen valor y aborden los problemas medioambientales

Cuadro de elaboración propia con información de *Hacia el Crecimiento Verde* (OCDE 2011a)

En el marco de las observaciones anteriores, las estrategias de crecimiento verde deben de ser lo suficiente amplias y adaptables para poder aprovechar de manera suficiente los resultados que se pueden producir a través de estas nuevas fuentes de crecimiento. Asimismo, se requiere de esfuerzo por parte de los Estados en cuanto a la implementación de las estrategias de Crecimiento Verde ya que,

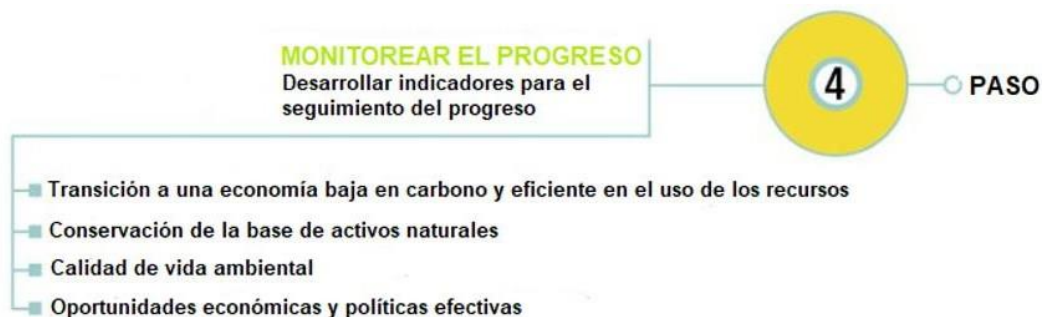
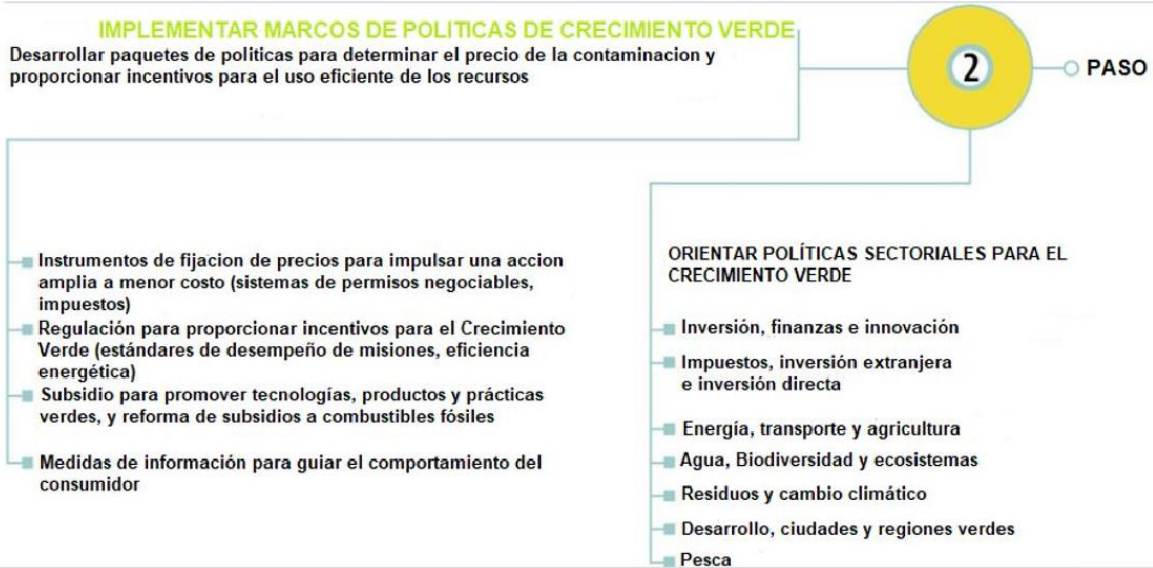
Según la OCDE, el avance de los países en las estrategias de crecimiento verde depende del conocimiento de los gobiernos sobre las repercusiones de los daños ambientales en el crecimiento del PIB así como de las oportunidades asociadas con este, de manera que logren coordinarse las prioridades económicas y las medioambientales y establecer de manera armónica los objetivos de crecimiento verde. Sumado a lo anterior, otros desafíos incluyen el mejoramiento de la confianza pública en el crecimiento verde, asegurar la armonía de las políticas intra e intersectoriales, y tener en cuenta los retos adicionales que el crecimiento verde plantea para economías emergentes y en desarrollo (DNP, 2016, p.9)

En este orden de ideas, la formulación de toda estrategia de Crecimiento Verde requiere de dos conjuntos amplios de políticas, los cuales se constituyen como los elementos esenciales para la misma. El primero, son las políticas de marco de referencia amplias que mutuamente refuerzan el crecimiento económico y la conservación del capital natural. Este conjunto se encuentra conformado por marcos fiscales, política impositiva, políticas de competencia e innovación, los cuales se encuentran encaminados a promover la asignación eficiente de los recursos. Por ejemplo, si se establecen políticas que disminuyan las barreras del comercio y promuevan la ejecución efectiva de los derechos de propiedad intelectual y su protección, habrán mayores avances en innovación, lo que proporciona la difusión de tecnologías verdes (OCDE, 2011a). El segundo elemento, está compuesto por políticas que brindan incentivos para el uso eficiente de los recursos naturales, y para lograr que la contaminación sea más costosa. Este conjunto, se ocupa del encarecimiento de la contaminación, del uso eficiente de los recursos naturales, y el establecimiento de políticas de apoyo a la tecnología, tales como las políticas para establecer una infraestructura adecuada para las nuevas tecnologías; enfoques voluntarios; reglamentos, normas, y políticas de información; e instrumentos basados en el precio, que comprenden impuestos relacionado con el medio ambiente, como el caso de los impuestos a la polución del aire y pagos por servicios ambientales (OCDE, 2011a).

En concordancia con lo anterior, la Declaración de Crecimiento Verde propone un abanico de políticas públicas, orientadas a un cambio sucesivo en los patrones de crecimiento de las sociedades actuales, estableciendo tres elementos fundamentales:

- 1) la eficiencia en el uso y manejo de los recursos naturales; 2) la innovación e inversión en la promoción de industrias verdes y en la conversión de industrias altamente contaminantes en industrias verdes; y 3) la sostenibilidad del crecimiento (DNP, 2016,p.9).

Asimismo, con la finalidad de proporcionar un mayor entendimiento sobre las disposiciones de la estrategia de Crecimiento Verde y facilitar su implementación, la OCDE desarrolló cuatro pasos que deben seguir los Estados para lograr su cumplimiento:



Esquema de elaboración propia basado en Towards Green Growth? (OCDE ,2015)

La implementación de esta estrategia de desarrollo económico sostenible, es susceptible de ser medida a través de los indicadores medioambientales de la OCDE y de otro grupo de indicadores centrales propios de Crecimiento Verde. A través de estos indicadores, la Organización evalúa y monitorea el progreso de los países hacia el cumplimiento de los objetivos de Crecimiento Verde.

### **3.2 Indicadores de la OCDE para el medio ambiente y el Crecimiento Verde**

En materia medioambiental, los esfuerzos de la OCDE se concentran en establecer y desarrollar indicadores que pueden ser utilizados para la toma de decisiones a nivel nacional, internacional y global. La finalidad de estos indicadores, es proveer información sobre el estado del medioambiente, medir el desempeño ambiental, dar cuenta del progreso hacia el desarrollo sostenible (OCDE, 2003) y que al mismo tiempo puedan ser utilizados por los Estados para la estructuración de sus políticas y el establecimiento de objetivos, prioridades y planes de acción.

Estos indicadores para llegar a ser efectivos, tienen que cumplir con tres criterios, a saber: deben ser pertinentes para la acción, analíticamente sólidos y mensurables (Potier, 1997), para lo cual, la OCDE ha creado un Marco Teórico Común, conformado por dos dimensiones: la primera es el modelo Presiones-Estado-Respuesta (PER) y la segunda son los temas importantes de interés común. El modelo PER, proporciona una clasificación inicial de indicadores, comprendida por los Indicadores de Presiones Ambientales directas, Indicadores de Condiciones Ambientales, e indicadores de Respuesta Social (OCDE, 2001).

En concordancia con lo anterior, los Indicadores de Presiones Ambientales, describen las presiones ejercidas por la actividad humana en el medio ambiente, en especial sobre los recursos naturales (Potier, 1997). Estos indicadores, se centran en las presiones relacionadas con el uso de recursos, la descarga de contaminantes, y materiales de desecho; y están estrechamente relacionados con los patrones de producción y consumo, capaces de reflejar la intensidad de las emisiones o el uso de los recursos (OCDE, 2001).

Ahora bien, los Indicadores de Condiciones Ambientales, hacen referencia a la calidad del medio ambiente y a la cantidad de recursos naturales. Proporcionan además un

panorama de la situación y el estado en que se encuentra el medio ambiente, y de su evolución a lo largo del tiempo, por lo que enmarcan los objetivos sobre los cuales deben estructurarse las políticas ambientales (Potier, 1997). Algunos ejemplos de esta clase de indicadores pueden ser los siguientes: la concentración de contaminantes en determinados espacios medioambientales, exposición de la población a ciertos niveles de contaminación, y los efectos relacionados con la salud, el estado de la vida silvestre y las reservas de recursos naturales relacionados con la degradación del medioambiente (OCDE, 2003).

Por último, el tercer tipo de indicadores propuestos por el modelo PER, los Indicadores de Respuestas Sociales, dan cuenta del alcance de la respuesta de la sociedad frente a los cambios y problemáticas ambientales. Se refieren a las reacciones individuales y colectivas dirigidas a mitigar, y prevenir los efectos negativos producidos por las actividades humanas en el medioambiente; revertir el deterioro ambiental ocasionado; y proteger y conservar los recursos naturales (Potier, 1997).

A través del conjunto de indicadores propios del modelo PER, se describen las presiones que ejercen las actividades humanas sobre el medio ambiente, la afectación la calidad y la cantidad de recursos naturales; y la respuesta de la sociedad a estos impactos a través de políticas ambientales, económicas, sectoriales, y los cambios en la conciencia y el comportamiento. Este modelo, tiene la ventaja de resaltar estos vínculos y de ayudar a los tomadores de decisiones y al público a ver los problemas ambientales de forma interconectada (OCDE, 2001).

La segunda dimensión del modelo PER, abarca los principales problemas ambientales que son de interés para todos los países de la OCDE, a saber: cambio climático, disminución de la capa de ozono, calidad del agua, acidificación, contaminación tóxica, calidad del medio ambiente urbano, biodiversidad, y paisajes, desechos, recursos acuíferos, recursos forestales, recursos pesqueros y degradación de los suelos (Potier, 1997). Por cada uno de estos temas, se han definido indicadores de presiones ambientales, indicadores de condiciones ambientales e indicadores de respuesta social.

En el marco del Crecimiento Verde propiamente, con la intención de proporcionar herramientas a través de las cuales pudiera llevarse a cabo un seguimiento de los avances en el cumplimiento a lo establecido en la estrategia de Crecimiento Verde, elaborada en el 2011, la OCDE diseñó un marco de referencia que explora cuatro grupos interrelacionados



de indicadores en las siguientes materias: productividad ambiental y de recursos, cuya intención es capturar la necesidad de un uso eficiente de los activos naturales y los aspectos de producción; bienes económicos y ambientales, a través de los cuales se refleja el hecho de que una base de bienes a la baja presenta riesgos para el crecimiento, teniendo en cuenta que el crecimiento constante requiere que la base de bienes permanezca intacta; calidad de vida ambiental, necesario para recopilar los impactos directos del medioambiente en la vida de las personas; y oportunidades económicas y respuestas de política, con el propósito de distinguir la eficacia de las políticas al suministrar crecimiento verde y en qué áreas específicas se marcan con mayor fuerza los efectos (OCDE, 2011a).

En relación con el marco de referencia anterior, se estableció un conjunto de cinco indicadores, el cual comprende las áreas que se busca desarrollar de conformidad a la estrategia de Crecimiento Verde. El primer grupo de indicadores, correspondiente a la productividad ambiental y de recursos de la economía, abarca la productividad de energía y carbono, la productividad de recursos materiales, nutrientes y agua, y la productividad multifactorial. El segundo grupo, relacionado con la base de bienes naturales, cubre los aspectos referentes a las reservas renovables (recursos hídricos, forestales y pesqueros), reservas no renovables (recursos minerales), biodiversidad y ecosistemas. El tercero, referente a la dimensión ambiental de la calidad de vida, integra la salud, los riesgos ambientales, los servicios y productos ambientales. En el cuarto grupo, en el cual se identifican las oportunidades económicas y respuestas de política, se cubren los temas de tecnología e innovación, bienes y servicios ambientales, flujos financieros internacionales, precio y transferencias, habilidades y formación, y normas de enfoque. Finalmente, el quinto grupo de indicadores abarca el contexto socioeconómico y las características de crecimiento, a través del crecimiento y estructura económicos, productividad y comercio, mercados laborales, educación e ingreso y patrones sociodemográficos (OCDE, 2011a).

Haciendo uso de estos indicadores, es posible evaluar los desafíos comunes experimentados por los países de la OCDE y las demás economías asociadas en la implementación de los postulados propuestos en la Estrategia de Crecimiento Verde. Estos indicadores se constituyen como los instrumentos esenciales para medir el desempeño de los mismos en el esfuerzo por alinear las prioridades económicas y ambientales nacionales con dicha Estrategia.

### **3.3 Análisis jurídico normativo**

A nivel nacional, se han formulado diversas políticas, programas y planes que poseen una relación directa con el Crecimiento Verde. En el presente capítulo se realizará un análisis sistemático de las mencionadas disposiciones, tomando como punto de referencia aquellas de mayor relevancia, y que se encuentren en vigencia de cara al Crecimiento Verde. Para estos efectos, el análisis se realizará clasificando las mencionadas disposiciones de acuerdo a su finalidad, en concordancia con la Estrategia general de Crecimiento Verde y los elementos esenciales del mismo: la eficiencia en el uso y manejo de los recursos naturales, la sostenibilidad del crecimiento, y la innovación e inversión en la promoción de industrias verdes, junto con la conversión de industrias altamente contaminantes en industrias verdes.

En este orden de ideas, las políticas, programas y planes se clasificaron en tres grupos de acuerdo a su finalidad. El primer grupo está compuesto por aquellas disposiciones cuyo objetivo es proponer una estrategia transversal y envolvente del Crecimiento Verde en general. El segundo grupo está conformado por las que tienen como propósito la promulgación de la eficiencia en el uso y manejo de los recursos naturales, y la sostenibilidad del crecimiento. El tercer grupo contempla las políticas, programas, y planes que tienen como finalidad la innovación e inversión en la promoción de industrias verdes y la conversión de industrias altamente contaminantes en industrias verdes.

#### **1. Estrategias transversales y envolventes del Crecimiento Verde en general**

Por medio de la Ley 1753 de 2015, se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, siendo esta la primera normativa en abarcar el Crecimiento Verde en Colombia en su totalidad, ya que en esta normativa no es definido como una previsión sectorial más, sino como una estrategia que debe ser adoptada por todas las áreas de la política. Es por lo anterior, que el PND fórmula cuatro objetivos específicos para el desarrollo del Crecimiento Verde. El primero de ellos, hace referencia al avance del país hacia el crecimiento sostenible y bajo en carbono, impulsando la transformación de sectores como el energético, transporte, minas e hidrocarburos, agropecuario, industrial, entre otros, hacia

sendas más eficientes y bajas en carbono. Promueve además, la disminución de los impactos ambientales en la salud asociados al desarrollo económico (PND, 2014).

El segundo, se enfoca en la protección del capital natural y el mejoramiento de la gobernanza ambiental. Este objetivo, pretende llevarse a cabo a través del aseguramiento del uso sostenible del capital natural marino y continental de la Nación, el ordenamiento integral del territorio para el desarrollo sostenible, el mejoramiento de la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, y la consolidación de un marco de política de cambio climático (PND,2014).

El tercer objetivo, apunta al logro de crecimiento resiliente, que no sea tan vulnerable ante los riesgos de desastres del cambio climático. Esto, mediante el fortalecimiento de los procesos de la gestión del riesgo: conocimiento, reducción y manejo y la planificación del desarrollo con criterios de adaptación al cambio climático, y la reducción de los riesgos existentes, la generación de nuevos riesgos y el impacto de los desastres en los sectores (PND, 2014).

Por último, el cuarto objetivo busca la protección y conservación de territorios y ecosistemas, la mitigación del cambio climático, ordenamiento ambiental, a través de los mecanismos contemplados en la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación en territorios de los pueblos indígenas y del pueblo Rrom. Este objetivo, plantea como bases para su desarrollo, la implementación de varias estrategias, entre ellas, el diseño e implementación (en coordinación con las autoridades indígenas), de programas ambientales que rescaten las prácticas tradicionales de conservación ancestral, en cuanto manejo ambiental de los recursos naturales; y financiar las iniciativas propias de las comunidades indígenas para la realización de planes y proyectos de reforestación, regeneración natural de bosques, cuencas y de mejoramiento ambiental, las cuales podrán ser cofinanciadas por las diferentes autoridades ambientales (PND, 2014).

La Contraloría General de la República, después de llevar a cabo una revisión del PND 2014-2018, expuso que en relación a los objetivos y las metas planteados, no existe suficiente información a través de la cual se puedan definir las acciones necesarias para la consecución de los mismos. Resaltó además, que si bien algunos de los objetivos tienen trazadas acciones y estrategias específicas, no se cuenta con la totalidad de indicadores que

permitan medir y verificar el avance de cada una de ellas. En consecuencia, la Política deja de lado una cantidad importante de acciones sin un mecanismo de medición, con el cual sea posible llevar a cabo el procedimiento respectivo de monitoreo, evaluación y cumplimiento. De igual forma, la entidad encontró que el PND no especifica el mecanismo que debe ser utilizado para medir las responsabilidades de las entidades que cumplen funciones esenciales en el cumplimiento de lo estipulado por el Plan, en relación con el Crecimiento Verde. Tampoco define las capacidades del Gobierno para dar respuesta efectiva a los desafíos que se presenten durante la implementación de la estrategia. (Contraloría General de la República, 2017).

Este PND, en su artículo 170, dispuso la formulación de una Política de Crecimiento Verde de largo plazo por parte del Gobierno Nacional. A través de esta norma, se establecieron objetivos, estrategias e instrumentos para lograr el crecimiento económico sostenible en el país, materializada en el CONPES 3934 del 2018, el cual será desarrollado con posterioridad a la Misión de Crecimiento Verde, formulada en el 2015.

Dicha Misión, liderada por el Departamento Nacional de Planeación, tiene como objetivo la inclusión del crecimiento verde en la en la planificación del desarrollo económico del país. Esta iniciativa, busca la promoción de la competitividad económica, la protección y aseguramiento del uso sostenible del capital natural y de los servicios de los ecosistemas, el impulso de a un crecimiento económico resiliente ante los desastres y el cambio climático, la inclusión y bienestar social. Lo anterior, con la finalidad de lograr que la bioeconomía se posicione como un sector competitivo en el país; el aumento de la eficiencia en el uso de los activos naturales, que fortalezca la economía circular; el aumento de oferta y demanda de los empleos verdes en Colombia y la articulación de agendas nacionales e internacionales (DNP, 2015).

La Misión de Crecimiento Verde cuenta con los siguientes cuatro ejes centrales. El primer eje está relacionado con el uso eficiente de recursos, el cual abarca productividad del agua, productividad de la tierra y energía. El segundo, está relacionado con oferta y demanda laboral para el crecimiento verde, concentrado en la inclusión social, formalización empresarial, y productividad laboral y capital humano. El tercer eje, apunta a nuevas oportunidades económicas basadas en el uso sostenible del capital natural a través de la economía circular, bioeconomía y economía forestal. Finalmente, el eje transversal,

está relacionado con la implementación de ciencia, tecnología e innovación, y la armonización de instrumentos y políticas públicas (DNP, 2018a).

En junio 2018, se presentaron los resultados de la Misión de Crecimiento Verde en el país, arrojando los siguientes resultados:

	<b>Estado Actual en Colombia</b>
<b>Energías Renovables no convencionales</b>	2% de capacidad instalada de generación con fuentes no convencionales de energía renovable
<b>Bioeconomía</b>	0,5% de las empresas en sectores con potencial para la bioeconomía en el país son bio-innovadoras
<b>Economía forestal</b>	1,8% de los 24,8 millones de hectáreas con aptitud forestal tienen plantaciones
<b>Productividad del Agua</b>	Produce 30% menos ingresos por metro cúbico de agua extraída que los países de ingreso medio alto
<b>Productividad del Suelo</b>	Produce 61% menos ingresos por km <sup>2</sup> de tierra arable que los países de ingreso medio alto
<b>Eficiencia energética</b>	En promedio se consumen 2,4 mega julios de energía, por dólar producido. El sector transporte 11.
<b>Economía circular</b>	25% menos consumo de materiales en la economía que los países de ingreso medio alto
<b>Movilidad Sostenible</b>	1.695 vehículos eléctricos inscritos
<b>Capital humano</b>	2,4% de los estudiantes de maestría y doctorado graduados entre 2006 y 2015 estudiaron en áreas de la bioeconomía
<b>Tejido empresarial</b>	El 63% de unidades productivas son informales con menor desempeño ambiental

Cuadro elaborado por el DNP (2018b)

Posteriormente, en el 2018, se formuló el CONPES 3934 –Política de Crecimiento Verde, en desarrollo a lo establecido por el PND 2014-2018 y la Misión de Crecimiento Verde. Esta Política, busca potencializar las oportunidades de desarrollo en los sectores económicos, a través de la implementación de estándares productivos, ambientales y sociales para impulsar su eficiencia, competitividad y sostenibilidad. El objetivo general del CONPES, es –impulsar a 2030 el aumento de la productividad y la competitividad económica del país, al tiempo que se asegura el uso sostenible del capital natural y la inclusión social, de manera compatible con el climal (CONPES 3934, 2018, p.64). Este

objetivo, se llevará a cabo a través de un plan de acción y seguimiento basado en cinco estrategias:

La primera de ellas, es la generación de condiciones que promuevan nuevas oportunidades económicas, basadas en la riqueza del capital natural, promoviendo la bioeconomía; mayor incorporación de energías renovables; y el posicionamiento de los negocios verdes como un modelo de negocio rentable en el país. La segunda, busca el fortalecimiento de los mecanismos para optimizar el uso de recursos naturales y energía en la producción y el consumo, promoviendo además la definición de la hoja de ruta para la transición hacia una economía circular. La tercera estrategia, es el desarrollo de lineamientos para construir el capital humano que aporte al Crecimiento Verde, fomentando la generación de empleos verdes. La cuarta, hace referencia al fortalecimiento de las capacidades en ciencia tecnología e innovación para el Crecimiento Verde, por medio de la promoción del desarrollo de emprendimientos innovadores asociados al Crecimiento Verde. Finalmente, la quinta estrategia hace alusión al mejoramiento de la coordinación interinstitucional, la gestión de la información y el financiamiento para la implementación de la Política de Crecimiento Verde a largo plazo (CONPES 3934, 2018).

Este CONPES establece además, la Batería de indicadores de resultado para el Crecimiento Verde, con base en las metas establecidas por los ODS. Algunos de estos indicadores son los siguientes: participación de la economía forestal en el PIB, pérdida anualizada de bosque natural, número de bioproductos, negocios verdes verificados, productividad hídrica, participación de la producción agrícola que cumple con criterios de Crecimiento Verde, intensidad Energética, número de vehículos eléctricos, tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos, entre otros. Al mismo tiempo, define los indicadores de resultado para medir el Crecimiento verde a largo plazo: participación de la Bioeconomía en el PIB, productividad en el uso de materiales, empleos verdes, y ahorro neto ajustado (CONPES 3934, 2018).

## **2. Promulgación de la eficiencia en el uso y manejo de los recursos naturales, y la sostenibilidad del crecimiento.**

En el año 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en colaboración con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y El Instituto de Investigaciones de

Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, formuló la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, cuyo plan de acción fue publicado en el 2017, actualizando la primer Política Nacional de Biodiversidad de 1996. En esta Política, se establecieron los conceptos base para direccionar la gestión de la biodiversidad en Colombia, involucrando una articulación entre diferentes instituciones y sectores sociales, con la intención de lograr el uso sostenible de los sistemas socio ecológicos a escalas nacional, regional, local y transfronteriza.

La gestión integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos, fue planteada a partir de dos tipos de acciones, encaminadas a lograr bienestar humano y reducción de la pobreza, haciendo énfasis en los temas de salud, seguridad, buenas relaciones sociales, libertades y opciones para progresar. El primer grupo de acciones, busca incidir en la demanda, enfocándose en la biodiversidad, la cual abarca los siguientes aspectos: genes, poblaciones, comunidades, ecosistemas y paisajes. El segundo grupo, pretende mantener la biodiversidad, haciendo énfasis en las actividades humanas relacionadas con el asentamiento, producción, extracción y consumo; y en los motores de transformación y pérdida, tales como contaminación, fragmentación, sobreexplotación, cambio climático, e introducción de especies.

El plan de acción de esta Política, presenta metas a 2020, 2025 y 2030, basadas en seis ejes temáticos. Estos lineamientos son: biodiversidad, conservación y cuidado de la naturaleza, biodiversidad, gobernanza y creación de valor público, biodiversidad, desarrollo económico, competitividad y calidad de vida, biodiversidad gestión del conocimiento, tecnología e información, biodiversidad, gestión del riesgo y suministro de servicios ecosistémicos y biodiversidad, corresponsabilidad y compromisos globales (MADS, 2012). Sin embargo, en la implementación de esta Política no se ha logrado la consolidación de las entidades necesarias que promuevan el desarrollo de la misma y el fortalecimiento de la bioeconomía en el país.

En el año 2013, el Gobierno Nacional de Colombia expidió la Ley 1658 de 2013, con el fin de preservar y proteger los recursos naturales renovables, el ambiente y la salud humana. Esta norma, instauró diferentes lineamientos para la comercialización y el uso del mercurio, en todas las diferentes actividades industriales del país, específicamente en

el sector minero, estableciendo diferentes requisitos e incentivos para la reducción del mercurio y su eliminación.

Posteriormente, en el año 2014, se creó el CONPES 3810 –Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural, con el objetivo de establecer los lineamientos de política para aumentar la población con acceso al agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales de Colombia. Dicha Política, plantea soluciones acordes con las características de dichas áreas rurales, que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, mediante la implementación de las siguientes cuatro estrategias.

La primera de ellas es el fortalecimiento del esquema institucional y de intervención del Estado en zonas rurales. Esto requiere el establecimiento de mecanismos de ejecución y coordinación interinstitucional, a nivel territorial y nacional, y de disposiciones regulatorias y normativas requeridas para la zona rural; además, del desarrollo de esquemas de vigilancia y control particulares para estas áreas.

La segunda estrategia, está encaminada a fomentar la estructuración de esquemas sostenibles para el suministro de agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales, que contemplen programas de promoción de la salud y prevención de enfermedades. Lo anterior, a través del fortalecimiento de procesos de planeación y reporte de información, la estructuración de esquemas integrales para el suministro de agua potable y saneamiento básico acorde con las características rurales, el ajuste de programas de asistencia técnica y la priorización de recursos del Sistema General de Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) para el sector rural.

La tercera, está enfocada en la realización de inversiones en infraestructura acordes con el contexto rural. Este lineamiento, busca fomentar la ejecución de proyectos de inversión con tecnologías que tengan en cuenta el contexto geográfico, económico, social, promoviendo la investigación y desarrollo, en aspectos relacionados con el suministro de agua potable y saneamiento básico para la zona rural.

Finalmente, la cuarta estrategia busca promover esquemas de compensación por servicios ambientales. Por esta razón, propende el fortalecimiento de la planificación del sector rural, a través de la incorporación de la gestión del riesgo y consideraciones de adaptación y mitigación al cambio climático; la promoción de acciones para una adecuada



gestión de residuos sólidos; y el fortalecimiento de programas de educación en higiene en el área rural (CONPES 3810, 2014).

La Contraloría General de la República, en el informe de gestión y resultados de agua potable y saneamiento básico, realizado en el año 2018, expuso que frente a las coberturas del servicio de acueducto no se alcanzaron los objetivos y las metas de la Política Pública del sector Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) en el área urbana. Asimismo, resaltó que la acción del Estado para la provisión del servicio de acueducto, no tuvo un impacto significativo ya que no se alteraron las condiciones de cobertura de acueducto rural. Se señaló además, una baja en las inversiones en recursos para APSB para el año 2018, en comparación con la inversión total de los años 2010, 2012 y 2014 que fueron años con mayor participación de recursos de SGP-APSB (Contraloría General de la República de Colombia, 2018a).

En el 2016, se aprobó el Documento CONPES 3874 –Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos. Esta Política Pública, propone un cambio en el modelo lineal para el manejo de los residuos sólidos hacia un modelo de economía circular, a través del cual, se logre prevenir la generación de residuos y se optimice el uso de los mismos, para que los productos permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo económico y se aproveche al máximo su materia prima y potencial energético.

Este CONPES se compone de cuatro ejes estratégicos. El primer eje busca la implementación medidas capaces de la prevenir la generación de residuos, buscando la reutilización, aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos, con el fin de evitar la generación de gases de efecto invernadero. El segundo, está enfocado en el mejoramiento de la cultura ciudadana, junto con la educación e innovación en gestión integral de los residuos sólidos, con el fin de incrementar los niveles de separación en la fuente, de aprovechamiento y de tratamiento. El tercer eje propone la creación y asignación de roles y responsabilidades específicas para las entidades involucradas en el desarrollo e implementación de la Política. Por último, el cuarto eje se concentra en perfeccionar el reporte de monitoreo, verificación, y seguimiento de la Política Pública (CONPES 3874, 2016).

La Contraloría General de la República, en el año 2018, realizó una auditoría de desempeño al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las autoridades a cargo

del desarrollo de esta Política vinculada a la gestión integral de residuos sólidos, en la cual concluyó, entre otras cosas, lo siguiente:

La implementación de la "Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos", CONPES 3874 de 2016, no ha cumplido con las metas anuales propuestas; el avance registrado es del 37%. Todas las entidades involucradas presentan retrasos en una o más acciones y metas bajo su responsabilidad. Sobre el concepto de economía circular, no se visualiza su implementación en razón a los bajos porcentajes de aprovechamiento, los cuales no se han logrado mejorar por falta de una cultura robusta de separación en la fuente, así como por la inexistencia de las rutas selectivas. La mayoría de los municipios del país muestran bajos niveles de implementación de sus Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos — PGIRS, sumándose el hecho de que tampoco los han actualizado. Así mismo, se evidenciaron deficiencias en la gestión de los rellenos sanitarios y la permanencia de botaderos a cielo abierto en muchos municipios del país, lo que permite concluir que se está ante un retroceso en el desarrollo de mecanismos adecuados de eliminación de residuos sólidos (Contraloría General de la República, 2018b, p.131).

Lo anterior, evidenció un desempeño poco eficiente de las instituciones del Estado en cuanto a la gestión de residuos sólidos, conforme a lo planteado en el CONPES 3874 de 2016.

En el mismo año, se promulgó la Política para la Gestión Sostenible del Suelo, cuyo objetivo general es “promover la gestión sostenible del suelo en Colombia, en un contexto integral en el que confluyen la conservación de la biodiversidad, el agua y el aire, el ordenamiento del territorio y la gestión de riesgo” (MADS, 2016, p. 59), a través de la implementación de seis líneas estratégicas. La primera línea, es el fortalecimiento institucional y armonización de normas y políticas, conformada por dos objetivos específicos: el fortalecimiento de las instituciones y la articulación entre las mismas y la sociedad, para la toma de decisiones alrededor de la gestión sostenible del suelo; y la consolidación de normas y políticas que promuevan de manera efectiva la gestión sostenible del suelo. La segunda estrategia, es la educación, capacitación y sensibilización orientada a la capacitación en gestión sostenible e importancia, funciones, manejo y

servicios del suelo, con la intención de lograr una participación activa de la sociedad en la conservación y uso sostenible del suelo. La tercera, es el fortalecimiento de instrumentos de planificación ambiental y sectorial para la gestión sostenible del suelo, enfatizando en la importancia de la planificación ambiental, el licenciamiento ambiental y en los instrumentos de planificación de los sectores productivos. La cuarta estrategia, es el monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo con el fin de facilitar la toma de decisiones y la estructuración de normas acordes con las necesidades específicas identificadas para el uso y conservación del suelo. La quinta línea estratégica, es la investigación, innovación y transferencia de tecnología, a través de lo cual se pretende la adquisición de conocimiento suficiente sobre la preservación, restauración, uso y manejo sostenible del suelo. Finalmente, la estrategia número seis es la preservación, restauración y uso sostenible del suelo, cuya finalidad es mantener en el tiempo las funciones y capacidades de sustento de los ecosistemas (MADS, 2016).

De igual forma, en el año 2016, fue promulgado el CONPES 3868 –Política de Gestión del Riesgo asociado al uso de Sustancias Químicas, la cual busca evitar el impacto negativo del uso de sustancias químicas en cualquier ciclo de la vida o por la ocurrencia de accidentes al ambiente y la salud de la población. Bajo este entendido, el desarrollo de la mencionada iniciativa se realizó a la luz de las recomendaciones del Comité de Químicos de la OCDE para la optimización de la gestión de riesgo asociada al uso de estas sustancias, con el fin de contribuir a la adhesión de Colombia a dicha Organización (CONPES 3868, 2016).

En este orden de ideas, para poder lograr el fortalecimiento de la gestión del riesgo asociado al uso de sustancias químicas en todo su ciclo de vida, el CONPES 3868 formuló tres objetivos específicos al año 2020, que consisten en el Establecimiento de los elementos técnicos y normativos para la gestión del riesgo asociado al uso de sustancias químicas de uso industrial; los elementos técnicos y normativos para la prevención de accidentes mayores asociados al uso de sustancias químicas; y el desarrollo los instrumentos transversales para el fortalecimiento de la capacidad institucional, financiera y legal, para la gestión del riesgo asociado al uso de sustancias químicas de uso industrial y la prevención de accidentes mayores (CONPES 3868, 2016). Dichos objetivos, se llevarán a cabo a través de la implementación del Programa de Gestión de Sustancias Químicas de

Uso Industrial, el Programa de Prevención de Accidentes Mayores, los instrumentos transversales tales como el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes al Ambiente y el Sistema Globalmente Armonizado por medio del cual se pretende fortalecer la capacidad financiera y legal para los dos programas anteriormente descritos.

Posteriormente, el Ministerio de Minas y Energía adoptó mediante Resolución 41286 de 2016, el Plan de acción indicativo 2017 – 2022, para desarrollar el Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía (PROURE). Este plan establece diferentes propósitos y metas indicativas de eficiencia energética, y acciones relevantes en los sectores transporte e industria, que pretenden ser alcanzados por diferentes estrategias que propenden cumplir con los diferentes compromisos internacionales adquiridos por Colombia, contribuyendo así a la seguridad energética y la competitividad del país. Entre las mencionadas estrategias, se encuentra la creación de un Gestor de Información de Eficiencia Energética (GIEE) dentro de la propuesta en un nuevo arreglo institucional; la promulgación de diferentes programas a nivel regional para el mejoramiento de la eficiencia energética desde su oferta; la reducción del consumo de energía en las diferentes regiones del país; y el apoyo y promoción en proyectos de eficiencia energética a los diferentes agentes que prestan los servicios energéticos a nivel nacional.

Asimismo, en concordancia con lo establecido Ley 1672 de 2013, y en colaboración con los miembros del Comité Nacional de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expidió en el 2016 la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos. Esta iniciativa normativa tiene el objetivo de disminuir y prevenir la generación de los RAEE, incentivar el aprovechamiento de estos residuos y promover la gestión integral de los mismos, con el fin de lograr avances hacia la producción y el consumo responsable de los aparatos electrónicos, y minimizar los riesgos que estos representan para la salud y el medio ambiente.

Esta Política se estructuró con base en cuatro estrategias y líneas de acción. La primera, es la sensibilización y educación hacia la producción y el consumo responsable de aparatos eléctricos y electrónicos, para la extensión de su vida útil y para la promoción de medidas orientadas al eco-diseño, con base en la implementación de la economía circular. En segundo lugar, se encuentra la estrategia de desarrollo y establecimiento de

instrumentos para la recolección y gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, la cual proporciona procesos logísticos que involucran puntos de recolección y centros de acopio que faciliten a los consumidores la devolución de los residuos de estos aparatos. La tercera estrategia es la transferencia tecnológica y desarrollo de infraestructura ambiental segura para el aprovechamiento de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, la cual consiste en recuperar el valor remanente de los componentes o partes que son valorizables y gestionar el manejo de las sustancias peligrosas que este tipo de aparatos contienen. La última estrategia consiste en la conformación de esquemas de trabajo conjunto entre el sector privado y el desarrollo de alianzas público-privadas para promover la gestión integral de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, a través de la elaboración de mecanismos y esquemas de trabajo conjunto entre el sector privado, productores, comercializadores y gestores de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Por otro lado, la Ley 1819 de 2016, a través de la cual se establece la reforma tributaria estructural, introdujo en el artículo 512-15 el impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas en el país, estableciendo una tarifa en pesos por bolsa, la cual debe asumir a la persona que opte por hacer uso de las mismas para cargar productos enajenados por los establecimientos comerciales que las entreguen. Tal como lo informó el Consejo Privado de Competitividad en el informe realizado en el 2018, este impuesto ha generado una reducción considerable en el uso de bolsas plásticas y ha recaudado alrededor de \$10.460 millones de pesos (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

En el año 2017, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formuló la Estrategia de Control de la Deforestación y Gestión de Bosques: Bosques Territorio de Vida. El principal objetivo de esta estrategia es la reducción de la deforestación y degradación de los suelos impulsando su manejo sostenible a través de una serie de políticas públicas que vinculen a la sociedad civil, las comunidades locales y el sector productivo en el mejoramiento de los bosques.

Esta estrategia, se formuló sobre la base de cinco líneas de acción que establecen un enfoque de desarrollo rural integral. La primera de ellas es la gestión sociocultural de los bosques y conciencia pública, la segunda es el desarrollo de una economía forestal y cierre de la frontera agropecuaria, la tercera es la gestión transectorial del ordenamiento territorial y los determinantes ambientales, la cuarta es el monitoreo y control permanente, y por

último la quinta línea es la generación y fortalecimiento de capacidades legales, institucionales y financieras de monitoreo y control permanente. A partir de la implementación de esta Política, se creó por medio del Decreto 1257 de 2017, la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación, con la finalidad orientar, articular y coordinar, las políticas, planes y programas que deben llevar a cabo diversas entidades para el control de la deforestación (MADS, 2017).

De igual forma, en el año 2017, fue formulada la Política Nacional de Cambio Climático, con el objetivo de que las entidades públicas de orden nacional empezaran a incorporar en las políticas públicas sectoriales que estas promulgaran una estrategia de adaptación al cambio climático. Conforme a esta Política se propusieron cinco estrategias territoriales y sectoriales.

La primera es una estrategia de planificación de la gestión del cambio climático, la cual tiene como objetivo incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones, y la planificación del desarrollo ambiental territorial. La segunda estrategia, enfocada en información, ciencia, tecnología e innovación, busca garantizar el estudio y análisis para el diseño e implementación de medidas de mitigación del cambio climático, promoviendo sobretodo el desarrollo bajo en carbono. La tercera, hace referencia la educación, formación y sensibilización de públicos, con la finalidad de incluir en la educación formal temas de cambio climático y conservación de los recursos naturales. Por su parte, la cuarta estrategia se encuentra relacionada con la financiación de instrumentos económicos para el financiamiento de la Política y de instrumentos para incentivar acciones en torno al cambio climático y desarrollo bajo en carbono. Finalmente, la quinta estrategia promueve la adopción de una estructura institucional, capaz de implementar las estrategias anteriormente descritas y las líneas instrumentales de las mismas (MADS, 2017b). Una oración

Otra de las novedades normativas del año 2017, fue la aprobación por parte del Congreso de la Ley 1844 de 2017, que ratifica el Acuerdo de París, dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cuya finalidad es ofrecer,

Una oportunidad para que los países fortalezcan la respuesta a la amenaza del cambio climático al mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de 2 °C y, teniendo en cuenta los graves riesgos que entraña, en esforzarse por lograr que no sea superior a 1,5 °C. (ONU, 2015).

Adicionalmente, por medio del Decreto 926 de 2017, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, reglamentaron el impuesto nacional al carbono, que recae sobre todos los combustibles fósiles, creado por el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016.

En el año 2018, se aprobó el Documento CONPES 3918 –Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. En esta Política se fija la estrategia de implementación de los ODS en el país, estableciendo el Plan de Acción y Seguimiento, que define una serie de indicadores, metas del país al 2030, y responsables para el monitoreo de la implementación y desarrollo de los ODS; el esquema de reportes y rendición de cuentas; el plan de fortalecimiento estadístico necesario para mejorar los sistemas de información; la estrategia de territorialización de los ODS; la estrategia de financiación; y los lineamientos para la interlocución con actores no gubernamentales (CONPES 3918, 2018).

### **3. la innovación e inversión en la promoción de industrias verdes y en la conversión de industrias altamente contaminantes en industrias verdes**

En el 2013, por medio de la Ley 1665 de 2013, se aprobó el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), creado en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009. A través de esta norma, se promueve la implantación y el uso generalizados y reforzados de las energías renovables, con el objetivo de contribuir al crecimiento y desarrollo sostenibles, y mitigar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, que contribuya a la transición hacia una economía baja en carbono.

En el 2014, Ministerio de Salud y Protección Social, expidió el Decreto 1782 de 2014, por el cual se establecen los requisitos y el procedimiento para las Evaluaciones Farmacológica y Farmacéutica de los medicamentos biológicos en el trámite del registro sanitario, con la finalidad de promover el desarrollo de estos productos y su comercialización. En concordancia con este Decreto, el mismo Ministerio expidió en el año

2015, la Resolución 5402, por la cual se estableció el manual y el instrumento de verificación de las Buenas Prácticas de Manufactura de Medicamentos Biológicos. No obstante lo anterior, subsisten las limitaciones aun después de la implementación de estas políticas para estos productos, ya que no cuentan con un buen desarrollo investigativo, normativo y financiero que permita posicionarnos en el mercado.

En el 2014 además, acorde con la Ley 1665 de 2013, se promulgó la Ley 1715 de 2014, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional. Su objetivo es promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, con el fin de lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la seguridad del abastecimiento energético y la gestión eficiente de la energía. En concordancia con lo anterior, esta Ley tiene como finalidad la consolidación de un marco normativo en el país que fomente el uso, inversión, estudio y desarrollo de las fuentes no convencionales de energía, principalmente de las que son renovables, para el fortalecimiento de la eficiencia energética y la producción de energías limpias.

La Ley 1715 de 2014, define además una serie de incentivos tributarios para los interesados en realizar inversiones en proyectos de Fuentes No Convencionales de Energía y Gestión Eficiente de la Energía, regulados en el Decreto 2143 de 2015, bajo lo dispuesto en Resoluciones 520 y 638 del 2007, y las Resoluciones 045 y 1283 de 2016. Sin embargo, el procedimiento para obtener las certificaciones que permiten el acceso a estos incentivos resulta ser arduo y demorado, reflejando una ineficiencia en las instituciones del Estado que desincentiva la inversión en este tipo de energías.

De igual forma, en el mismo año, se desarrolló el Plan Nacional de Negocios Verdes, el cual plantea metas para el año 2025. El objetivo general de esta Política es –consolidar la producción de bienes ambientalmente sostenibles e incrementar la oferta de servicios ecológicos competitivos en los mercados nacionales e internacionales contribuyendo al mejoramiento de la calidad ambiental y el bienestar social (PENMV, 2014, p.16). En concordancia, fueron establecidas cinco estrategias para poder cumplir con las metas al 2025.



La primera estrategia consiste en la promoción de un nuevo sector de mercados verdes dentro de la estructura productiva del país. La segunda, por su parte, propende generar conciencia entre los consumidores y productores colombianos sobre los mercados verdes y sus ventajas. La tercera estrategia, consiste en la en fomentar la consolidación, armonización y articulación de las iniciativas de mercados verdes existentes en Colombia. La cuarta, busca impulsar herramientas financieras para apoyar productores verdes. La quinta estrategia, se basa en el establecimiento e investigación de un sistema de información en mercados verdes (PENMV, 2014).

Es necesario resaltar, que si bien a través de la implementación del mencionado Plan se han logrado formular programas para la promulgación de negocios verdes a nivel nacional, aún se necesitan esfuerzos para impulsar el cumplimiento de sus objetivos a lo largo del país. Se evidencian falencias, especialmente, –en las líneas estratégicas de ciencia, tecnología e innovación, recursos e incentivos económicos y financieros, y el escalamiento y acceso a mercados a una escala nacional e internacionall (CONPES 3934, 2018, p.17).

Posteriormente, en el año 2015, fue formulado el CONPES 3834 de 2015 –Lineamientos de Política para Estimular la Inversión Privada en Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de deducciones tributariasll, el cual establece dos ejes centrales: la estimulación de la inversión privada en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) por medio de deducciones tributarias, y la optimización de las condiciones de acceso a los beneficios tributarios. Para estos efectos, se plantean como objetivos específicos de la Política, la extensión en la aplicación del instrumento de deducciones tributarias a las actividades de innovación empresarial adoptando nuevos conceptos de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), el mejoramiento de las condiciones y alternativas de acceso a los beneficios tributarios, las condiciones y los procesos para el acceso al instrumento, y la generación de alternativas para el acceso a los mencionados beneficios.

En el año 2017, fue promulgada la Ley 1876 de 2017, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria. Su objetivo es –la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), compuesto por subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y participación, plataformas de gestión, procedimientos para su implementación, así como mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluaciónll.

Para lograr dicho cometido, la Ley establece el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria; la Agenda Dinámica Nacional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación Agropecuaria; el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria; un Fondo de Financiación y la definición de Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria, donde se identifican las particularidades de cada uno de los territorios para lograr que los procesos de ciencia, tecnología e innovación en los territorios respondan a las necesidades específicas de los mismos. Lo anterior, con el fin de delimitar un marco de acción que garantice que los procesos de innovación para el mejoramiento de la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario estén apoyados por procesos de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación y capacitación adecuados que permitan una extensión agropecuaria de calidad en el país.

En el año 2018 se formuló el Documento CONPES 3919 –Política Nacional de Edificaciones Sostenibles, el cual tiene como objetivo general,

Impulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad para todos los usos y dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones, a través de ajustes normativos, el desarrollo de mecanismos de seguimiento y la promoción de incentivos económicos, que contribuyan a mitigar los efectos negativos de la actividad edificadora sobre el ambiente, mejorar las condiciones de habitabilidad y generar oportunidades de empleo e innovación (CONPES 3919, 2018, p.62)

En consecuencia, esta Política, a través de la reducción de los efectos negativos de la construcción de edificaciones en materia ambiental, propende el aumento de la calidad de vida de los colombianos, contribuyendo así al crecimiento sostenible de Colombia de cara al Crecimiento Verde.

Con relación a la Política de Edificaciones Sostenibles, se identifican tres ejes centrales, los cuales están enfocados en incluir criterios de sostenibilidad dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones. El primer eje está enfocado en el diseño e implementación de instrumentos de Política Pública que promuevan la inclusión criterios de sostenibilidad para todos los usos y las etapas del ciclo de vida de las edificaciones. El

segundo, tiene como objetivo el establecimiento de mecanismos de monitoreo y control al mercado de edificaciones para garantizar la implementación de las normas incluyentes de criterios de sostenibilidad, a través de sistemas de información e indicadores. El último eje, apunta al desarrollo de un programa de incentivos financieros para hogares y constructores de edificaciones sostenibles.

Sin embargo, tal como lo plantea el DNP, para el año 2018, únicamente Bogotá y Medellín habían elaborado una Política de Edificación Sostenible pero esta no cuenta con algún mecanismo de seguimiento y control; solo la banca privada concede beneficios en los créditos hipotecarios a usuarios y constructores que tengan en cuenta criterios sostenibles, aunque el CONPES haya planteado la posibilidad de acceder a líneas de crédito con tasas preferenciales ofrecidas por instituciones oficiales especiales y a beneficios tributarios. Si bien en la Política de Medellín y Bogotá se definieron incentivos, estos no están operando. El DNP sostiene además, que en el país no hay suficiente información sectorial para llevar a cabo un seguimiento al mercado de edificaciones sostenibles y a la implementación de las normas y regulaciones existentes, ni para sistematizar la información sobre este mercado (DNP, 2018c).

Mediante Resolución 0674 de 2018, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación Colciencias, adoptó el Libro Verde 2030: Política Nacional de Ciencia e Innovación para el Desarrollo Sostenible. Esta iniciativa, propende la renovación de la Política Nacional de Ciencia e Innovación, a través de un –enfoque transformativo, el cual busca establecer rutas para la acción pública, y bases conceptuales que permitan solucionar los diversos problemas económicos, sociales y ambientales, a través de la transformación de los sistemas sociotécnicos del país, a la luz de los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Conforme a lo anterior, el Libro Verde constituye la hoja de ruta que debe de seguir Colombia para alcanzar el desarrollo sostenible a mediano y a largo plazo.

Para el logro de este objetivo, la mencionada Política formuló diferentes métodos para lograr la transformación socio técnica buscada, dirigió sus acciones hacia la promoción y el apoyo de la adopción del enfoque transformativo en el Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación y otros sistemas análogos; hacia la orientación de la ciencia y la innovación nacional para el logro de los ODS; y el apoyo al despliegue del

enfoque transformativo para el logro de los ODS a nivel territorial. Adicionalmente, establece cinco principios básicos que son: direccionalidad, participación, aprendizaje y experimentación, interdisciplinariedad y anticipación de resultados y efectos.

Las anteriores propuestas normativas corresponden, como se expuso, a los avances del país dirigidos a alinear las políticas ambientales con la Estrategia de Crecimiento Verde elaborada por la OCDE, necesarias además para dar cumplimiento a los estándares que en materia medioambiental exige la Organización para la adhesión de Colombia a la misma.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, para finalizar el desarrollo de la influencia jurídico normativa de la Declaración de Crecimiento Verde en Colombia, es necesario analizar la contribución de las normas y disposiciones previamente descritas, en el cumplimiento de las principales Recomendaciones realizadas por la OCDE a Colombia, en materia de Crecimiento Verde. Dichas recomendaciones, fueron plasmadas en el Informe Evaluaciones del Desempeño Ambiental de Colombia 2014, para identificar el progreso jurídico normativo del país encaminado a lograr el cumplimiento estas estipulaciones. Las recomendaciones fueron las siguientes:

- Situar el crecimiento verde como elemento central del Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 y de la futura labor del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES); definir objetivos ambientales concretos y medibles para los sectores económicos clave y hacer responsables a los ministerios de que se haga efectivo su cumplimiento; asegurar que los principales programas y proyectos estén sujetos a evaluaciones ambientales estratégicas que tengan en cuenta los efectos del cambio climático en el largo plazo. En cuanto a esta recomendación, es notorio el esfuerzo del país por lograr su cumplimiento, toda vez que el PND 2014- 2018 y CONPES 3934 del 2018, tal como se observó en el análisis expuesto con anterioridad, contemplan al Crecimiento Verde como uno de los elementos centrales, estableciendo que los componentes esenciales del hicieran parte estructural de los parámetros desarrollo económico y social del país, logrando la configuración de una estrategia de Crecimiento Verde envolvente y transversal.

No obstante lo anterior, conforme a fue mencionado, el PND no incorporó los indicadores necesarios para poder realizar evaluaciones y monitoreo ambientales, a cada una de las acciones y estrategias dirigidas al cumplimiento de los objetivos de Crecimiento Verde. De igual forma, tampoco definió el procedimiento a través del cual se medirían las

responsabilidades de las entidades involucradas y la capacidad del Gobierno para lograr la implementación de la estrategia de Crecimiento Verde, afectando gravemente con ello el desempeño, seguimiento, evaluación y control de la misma Política.

- Evaluar cómo podría ampliarse la aplicación de impuestos relacionados con el medio ambiente; por ejemplo, mediante: i) la reestructuración de los tributos sobre combustibles y vehículos teniendo en cuenta la contribución de estos a las emisiones de gases de efecto invernadero y los contaminantes atmosféricos locales; ii) la supresión de exenciones fiscales al combustible para el transporte y a la prospección minera y petrolera; iii) la introducción de impuestos especiales sobre los productos energéticos utilizados en instalaciones fijas, y iv) la imposición de gravámenes a los productos agroquímicos. Con relación a las normas y disposiciones estudiadas con antelación, el Decreto 926 de 2017, a través del cual se creó la reglamentación del impuesto nacional al carbono; la Ley 1658 de 2013 por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso del mercurio en las actividades industriales del país; el CONPES 3868 Política de gestión del riesgo asociado al uso de sustancias químicas; y la Ley 1819 de 2016 en la que está establecido el impuesto al uso de bolsas plásticas, deben de ser consideradas como avances encaminados al cumplimiento de esta Recomendación, teniendo en cuenta además que estas disposiciones fueron claves para que Colombia cumpliera con los requisitos establecidos por la OCDE para el ingreso del país a la Organización.

Sin embargo, según el Consejo Privado de Competitividad, el aporte de los impuestos verdes en la estructura tributaria del país es del 0.5% del PIB, en contraste con los países miembros de la OCDE en los cuales corresponde al 2.2% (Consejo Privado de Competitividad, 2018). Lo anterior evidencia que, si bien la implementación de la Ley 1819 de 2016 y el impuesto al carbono representan un gran avance en cuanto a los impuestos verdes, no resultan ser un esfuerzo suficiente para alcanzar el cumplimiento de esta recomendación, teniendo en cuenta cómo se implementan estas iniciativas en los países miembros de la OCDE.

Adicionalmente, el país continúa ofreciendo exenciones fiscales al sector minero, con el fin de incentivar la inversión extranjera directa en el sector, el cual representa un gran aporte para la economía colombiana. Lo anterior se ve reflejado en la ausencia de normativas tributarias que tengan como propósito la supresión de estas deducciones. De

igual modo, Colombia carece de impuesto a los desechos plásticos, específicamente a los de un solo uso, que son los principales contribuyentes a la crisis medioambiental que se vive actualmente a nivel global, y que necesitan ser regulados en el país, toda vez que Colombia genera 1.5 toneladas de residuos plásticos anuales que representan un alto costo ambiental para el país y para el mundo (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

- Ampliar la revisión anual del gasto fiscal de modo que incluya la evaluación de los efectos ambientales y sociales del gasto público y de los subsidios. Lo anterior, con miras a reformar los que son perjudiciales para el medio ambiente; evaluar los incentivos fiscales con motivaciones ambientales y reformar los que no son ambientalmente eficaces ni económicamente eficientes. Una de las propuestas normativas que mejor se desempeña en el cumplimiento a lo establecido dentro de esta recomendación, es la Ley 1715 de 2014, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional, teniendo en cuenta que la misma en los artículos 11, 12 y 13 establece una serie de incentivos económicos y tributarios para impulsar la inversión en proyectos de energías no renovables en el país. Sin embargo, no hay algún otro sector que tenga una reglamentación de incentivos tan estructurada y desarrollada, pese a las críticas frente a los tiempos para recibir las certificaciones que hacen posible el acceso a los beneficios, haciéndose necesaria la implementación de este tipo de iniciativas en otro tipo de sectores, como el industrial.

- Mejorar la sostenibilidad financiera, social y ambiental de la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento mediante: i) la evaluación de los subsidios relacionados con el agua en todos los sectores, a fin de garantizar que no incentivan el desperdicio de agua; ii) una mejor focalización de los recursos públicos para ampliar el acceso a los servicios de agua y saneamiento; iii) un incremento del gravamen por contaminación de agua con objeto de aumentar los ingresos disponibles para inversiones en infraestructura de tratamiento de aguas residuales, y iv) el desarrollo de capacidad de los municipios más pequeños para gestionar los contratos de prestación de servicios con el sector privado. Representan avances normativos en el cumplimiento de esta Recomendación, el CONPES 3810 –Política para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico en la zona rural, el CONPES 3934 –Política de Crecimiento Verde–, que formula siete líneas estratégicas tendientes a mejorar la eficiencia del agua en los

sectores productivos, entre las cuales se encuentra el desarrollo de herramientas para el fortalecimiento de la gestión del sector de agua potable y saneamiento a nivel regional, la promoción del reúso de agua residual tratada, el desarrollo de herramientas para el monitoreo del agua en zonas mineras, entre otras. Asimismo, la Política para la Gestión Sostenible del Suelo contribuye a lo propuesto por esta Recomendación, puesto que su objetivo es promover la gestión sostenible del suelo en Colombia, en un contexto integral en el que confluyen la conservación de la biodiversidad, el agua y el aire.

No obstante lo anterior, siendo el CONPES 3810 la Política más relevante en el marco de esta recomendación, del análisis normativo realizado anteriormente es posible evidenciar que según lo expuesto por la Contraloría General de la República, la implementación de esta Política no arrojó los resultados esperados. Por el contrario, demostró un desempeño negativo o deficiente, es por lo anterior, que si bien los esfuerzos de Colombia en la consecución de una normativa acorde a esta recomendación fueron exitosos, en el campo fáctico no ocurrió lo mismo.

- Integrar un componente de eco-innovación dentro de la estrategia nacional de innovación e incluir un conjunto equilibrado de medidas de oferta y demanda; promover las alianzas público-privadas para el desarrollo y la difusión de tecnología relacionada con el medio ambiente. Contribuyen al progreso en el ámbito de esta recomendación, el CONPES 3934 de 2018, ya que en su cuarta estrategia hace referencia al fortalecimiento de las capacidades en ciencia tecnología e innovación para el Crecimiento Verde y la promoción del desarrollo de emprendimientos innovadores asociados al Crecimiento Verde. Asimismo, la Ley 1665 de 2013, a través de la cual se aprobó el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA); La Ley 1715 de 2014, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional y finalmente, se encuentran el Plan Nacional de Negocios Verdes, y la Resolución 0674 de 2018, por medio de la cual, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación Colciencias adoptó el Libro Verde 2030: Política Nacional de Ciencia e Innovación para el Desarrollo Sostenible.

Para finalizar, cabe resaltar que tanto a nivel nacional como internacional, la Estrategia de Crecimiento Verde de Colombia, contemplada específicamente en el PND 2014-2018, la Misión de Crecimiento Verde y el CONPES 3934 de 2018, en conjunto

con las demás normas que le han dado forma a su implementación dentro del país, produce grandes expectativas y oportunidades de crecimiento y desarrollo ambientales, teniendo en cuenta que su finalidad e impacto a largo plazo buscan además contribuir al cumplimiento y desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del PNUMA, las disposiciones establecidas en Cumbre de Río de Janeiro y el Acuerdo de París, entre otros. Sin embargo, en el ámbito nacional deben considerarse la existencia de situaciones específicas, como la intención de implementación del *fracking*, la fuerte expansión de la minería ilegal, el tráfico ilegal de fauna y flora, el posconflicto, la implementación de los acuerdos de paz, y la conformación otra vez de la insurgencia de las FARC, eventos que representan serios desafíos para llevar a cabo el plan de acción de la Estrategia de Crecimiento Verde en Colombia, la cual exige además el fortalecimiento y coordinación de la institucionalidad ambiental del país.

Es evidente entonces, que la importancia de la Declaración de Crecimiento Verde en el ámbito internacional, se ve reflejada en la influencia jurídico normativa de la misma en Colombia. Lo anterior, teniendo en cuenta, que del análisis anteriormente expuesto se puede concluir que el país ha encaminado sus esfuerzos al cambio de las estrategias medioambientales en pro del desarrollo sostenible, y que esta transición se ha realizado por la influencia de la Declaración de Crecimiento Verde, con el fin de cumplir con las recomendaciones de la OCDE para que Colombia pueda hacer parte de la Organización.



## CONCLUSIONES

La gobernanza global plantea serios retos para los Estados-nación frente a la resolución de los problemas que trascienden su territorio jurisdiccional. La autoridad política de los Estados se reta en los escenarios en que confluyen diversos actores públicos y privados influyentes para la toma de decisiones relevantes en el contexto nacional, que deben alinearse con objetivos y disposiciones internacionales que se plantean desde diferentes fuentes por la creación de Órdenes Jurídicos Transnacionales. Pese a estos desafíos, la autoridad política estatal no desaparece, sino que se transforma y el Estado sigue siendo el administrador de la misma.

Dentro de esta dinámica global, la OCDE se sitúa como uno de los actores con mayor relevancia de la comunidad internacional, con la facultad de influir en los sistemas políticos y económicos de los Estados. Así, esta Organización se diferencia de muchas otras en el ámbito internacional, puesto que aunque la misma no es un ente negociador, ni otorga financiamiento a los Estados, a través de mecanismos propios del *soft law* ejerce presión sobre los mismos y consigue que acaten sus recomendaciones

En este orden de ideas, la OCDE como red de redes es la precursora de ideas, normas, reglas y principios relevantes que sustentan la gobernanza global contemporánea. Es uno de los principales actores de la gobernanza mundial como fuente de datos estadísticos por medio de los indicadores, y punto de encuentro para ministros y tecnócratas de las principales naciones industriales y de países en desarrollo.

A raíz de lo planteado, la OCDE se desempeña como una Organización influyente en el establecimiento y desarrollo de las agendas estatales, siendo considerada como un Orden Jurídico Transnacional en ciertas materias y creadora de los mismos en otros ámbitos, como en el caso del medio ambiente. Dicha materia, se caracteriza por tener una regulación desarticulada en el ámbito internacional, razón por la cual es necesaria una estrategia envolvente para las problemáticas ambientales actuales a nivel global, que incorpore las dificultades medioambientales en una sola regulación. Conforme a lo anterior, la Declaración de Crecimiento Verde de la OCDE resulta tener una relevancia significativa para la comunidad internacional. Su implementación a nivel doméstico representa uno de los pilares fundamentales sobre el cual deben estructurarse las políticas y estrategias

ambientales, con el fin de lograr la cohesión y coordinación internacional que de forma efectiva hagan frente a los desafíos comunes que se plantean en esta temática.

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano se evidencian los esfuerzos para dar cumplimiento a las disposiciones contempladas en la estrategia de Crecimiento Verde propuesta por la OCDE. Sin embargo, si bien hay un progreso significativo en la expedición de normas que puedan facilitar la implementación adecuada de esta estrategia en el país, las cuales representan un logro para la conservación de los recursos naturales y el desarrollo económico sostenible, existe todavía una brecha amplia entre lo establecido en la estrategia y lo desarrollado por Colombia.

Tal como se concluyó en la evaluación de desempeño ambiental realizada por la OCDE en el país, las iniciativas de política diseñadas e implementadas no constituyen un marco político coherente para el crecimiento verde. Esta posición se encuentra sustentada en la evidente falta de congruencia entre los planes económicos sectoriales y los objetivos ambientales, sumadas al hecho de que los sectores económicos no están obligados a rendir cuentas de sus prácticas ambientales.

Resulta pertinente afirmar entonces, que la validez del Crecimiento Verde no está soportada por la cantidad de reglamentaciones que pretendan hacer efectivo su desarrollo o por las disposiciones establecidas por la OCDE. Esta estrategia medioambiental no es solo un ideal normativo, por el contrario, su implementación implica una importante reestructuración de la economía, las instituciones nacionales y las prácticas industriales tradicionales que han impulsado su desarrollo en los últimos años.

No puede ocultarse que dichas transformaciones exigen una inversión pública mayor, capaz de proporcionar la infraestructura ambiental adecuada que permita avances notables y significativos que acerquen al país al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Estrategia de Crecimiento Verde. Sin embargo, la OCDE encuentra que el gasto público en Colombia, relacionado con el medio ambiente es sumamente bajo en comparación con el de los países miembros de la Organización en una etapa análoga de desarrollo. Por otra parte, la proporción del presupuesto asignada al Sistema Nacional de Protección Ambiental no crece al mismo ritmo que el gasto público total y en consecuencia, la falta de recursos financieros impide que las autoridades ambientales puedan ejecutar sus funciones de manera eficiente. Además, los gastos del sector privado en protección del

medio ambiente en el país tienen un seguimiento parcial, y no se realizan evaluaciones a las contribuciones de los sectores que generan un impacto mayor en los activos naturales (OCDE, 2015d).

Conforme a lo anterior, si se tiene en cuenta como se expuso, que la inversión pública de Colombia para el medioambiente es baja, en comparación con la de otras economías emergentes y por ende, frente a la inversión que hacen los países de la OCDE, resulta incluso cuestionante la adhesión del país a la organización, toda vez que se hace necesario preguntarse si Colombia cuenta con la capacidad económica y organizacional suficiente para asumir los retos que impone la ejecución de las disposiciones requeridas para cumplir los estándares exigidos a los Estados miembro de la OCDE. Tal como lo menciona Vargas (2018), cuando un Estado se adhiere a la Organización, su deber es aceptar los principios y valores específicos trazados por la misma, y someterse de manera rigurosa a su funcionamiento sistemático. Por esta razón, el Estado tiene la responsabilidad de mantener un mejoramiento continuo para conservar el aval del Consejo con posterioridad a la adhesión. Sin embargo, únicamente haciendo alusión al tema del Crecimiento Verde, el gobierno colombiano adopta la iniciativa liderada por la OCDE, pero realmente no ejecuta las acciones estructurales e institucionales que su ejecución implica, dejando en manifiesto la imposibilidad de articularse con las con las disposiciones y funcionamiento de la Organización.

Un ejemplo que resulta llamativo, y se ajusta con lo expuesto, es el tributo impuesto por el gobierno colombiano al carbono contemplado en la ley 1819 de 2016 y reglamentado por el Decreto 926 de 2017, ya descrito. La Comisión de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono, precedida por Nicholas Stern y Joseph Stiglitz (BM, 2017a), y la OCDE (2018d), consideran que la emisión de una tonelada de carbono debería estar gravada por un valor de que oscile entre los 40USD y los 80USD. En concordancia, conforme al informe emitido por el Banco Mundial en el 2017 sobre los precios del carbono (BM, 2017b), países como Suiza, Suecia, Noruega y Finlandia, todos ellos miembros de la OCDE, establecieron un impuesto al carbono que varía entre los 50USD y los 140USD. En contraste, el impuesto implementado en Colombia es equivalente al pago de 5USD por una tonelada de carbono. Por lo tanto, dicho tributo en el país, al ser tan bajo, no obliga a las empresas a transformar sus procesos de producción, y en consecuencia, el impacto de su implementación va a

resultar menos significativo de lo esperado, demostrando cierto temor de la administración por llevar a cabo las transformaciones drásticas que exige el cumplimiento de los estándares de la OCDE en materia medioambiental.

Por este motivo, del análisis realizado surgen más interrogantes que respuestas que permitan determinar de manera clara la implementación y alcance de la estrategia de Crecimiento Verde en Colombia, al resultar evidente una tensión entre las capacidades institucionales de Colombia y el marco de regulación establecido por la OCDE. En consecuencia es pertinente hacerse las siguientes preguntas: ¿poseemos las acciones adecuadas para implementar el Crecimiento Verde o solo contamos con la regulación para alcanzar este objetivo?, ¿se cuenta o no con la capacidad institucional para la implementación de una estrategia adecuada?, ¿la Declaración de Crecimiento Verde refleja en realidad los problemas ambientales de Colombia, o estos problemas son tan globales que no importan las particularidades de los Estados?, ¿en el ámbito de la OCDE estamos frente a un mecanismo que se incorpora no por la ratificación del mismo, sino por su implementación en el derecho interno?.

## REFERENCIAS

### Fuentes normativas

#### Legislación nacional

##### Leyes

Congreso de la República de Colombia (2013). Ley 1672 de 2013.

Congreso de la República de Colombia (2013). Ley 1665 de 2013, *Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)*.

Congreso de la República de Colombia (2014). Ley 1715 de 2014.

Congreso de la República de Colombia (2014). Ley 1753 de 2015. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*.

Congreso de la República de Colombia (2014). Ley 1658 de 2013.

Congreso de la República de Colombia (2016). Ley 1819 de 2016.

Congreso de la República de Colombia (2017). Ley 1844 de 2017.

Congreso de la República de Colombia (2017). Ley 1876 de 2017.

Congreso de la República de Colombia (2019). Ley 1950 de 2019.

##### Reglamentos

Presidencia de la República de Colombia (2014). Decreto 1782 de 2014.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 2143 de 2015

Presidencia de la República de Colombia (2017). Decreto 926 de 2017.

Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación Colciencias (2018). Resolución 0674 de 2018, *Política Nacional de Ciencia e Innovación para el Desarrollo Sostenible*.

Director General de la Unidad de Planeación Minero-Energética (2007). Resolución 520 de 2007.

Director General de la Unidad de Planeación Minero-Energética (2007). Resolución 638 de 2007.

Director General de la Unidad de Planeación Minero-Energética (2016). Resolución 045 de 2016.

Director General del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (2018). Resolución 0674 de 2018.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (2016). Resolución 1283 de 2016.

Ministerio de Minas y Energía (2016). Resolución 41286 de 2016, *Plan de acción indicativo 2017 - 2022 para desarrollar el Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía (PROURE)*.

Ministerio de Salud y Protección Social (2015) Resolución 5402 DE 2015.

### **Documentos de política pública y otros documentos oficiales**

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (2015). Documento CONPES 3834 de 2015, *Lineamientos de política para estimular la inversión privada en ciencia, tecnología e innovación a través de deducciones tributarias*.

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (2014). Documento CONPES 3810, *Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural*.

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (2016). Documento CONPES 3874 Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos.

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (2016). CONPES 3868 *Política de gestión del riesgo asociado al uso de sustancias químicas*.

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (2016). Documento CONPES 3918 *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*.

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (2018). *Documento CONPES 3934, Política de Crecimiento Verde*.

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (2018) CONPES 3919 Política nacional de edificaciones sostenibles.

Departamento Nacional de Planeación (2018c). Política Nacional de Edificaciones Sostenibles.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (2012). *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (2012). *Plan Nacional de Negocios Verdes*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (2016). *Política para la Gestión Sostenible del Suelo*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017). *Estrategia de Control de la Deforestación y Gestión de Bosques: Bosques Territorio de Vida*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (2017b). *Política Nacional de Cambio Climático*.

### **Legislación Internacional**

Asamblea General ONU (2015). Transformando Nuestro Mundo la Agenda 230 para el Desarrollo Sostenible A/R701.

Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Rio de Janeiro, Agenda 21.

Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (2002). Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible A/CONF.199/20 .

Consejo Ministerial OCDE (1960). Convención de la Organización de la Cooperación y Desarrollo Económicos.

Consejo Ministerial OCDE (2009). Declaración de Crecimiento Verde [C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL].

### **Bibliografía**

Banco Mundial (2017a). *Aumenta el número de países que han fijado un precio para el carbono, pero se requiere una acción más enérgica para lograr las metas del Acuerdo de París*. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/11/01/more-countries-are-putting-a-price-on-carbon-but-stronger-action-is-needed-to-meet-paris-targets-new-world-bank-report>

Banco Mundial (2017b). *State and Trends of Carbon Pricing 2017*. Recuperado de: [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28510/wb\\_report\\_171027.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28510/wb_report_171027.pdf?sequence=7&isAllowed=y)

Banco Mundial (2018). *Gross domestic product 2018*. Recuperado de: <https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

Recuperado

Bruhl, T., Rittberger V. (s.f). *From international to global governance: Actors, collective decision-making, and the United Nations in the world of the twenty-first century*. Recuperado de: <http://archive.unu.edu/unupress/sample-chapters/GlobalGov.pdf>

Davis, K., Fisher, A., Kingsbury, B., & Merry, S. (2012). *Governance by Indicators: Global Power Through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press.

Consejo Privado de Competitividad (2018). Informe Nacional de Competitividad. Crecimiento Verde. Recuperado de: <https://compite.com.co/wp-content/uploads/2018/11/crecimiento-verde.pdf>

Contraloría General de la República de Colombia (2017). Avances Hacia el Crecimiento Verde en Colombia. Estrategia envolvente del PND 2014-2018. Recuperado de: [http://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/docsBiblio/RecursosNaturales\\_2016-2017\\_Capitulo01.pdf](http://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/docsBiblio/RecursosNaturales_2016-2017_Capitulo01.pdf)

Contraloría General de la República de Colombia (2018a). *Gestión y resultados del sector de agua potable y saneamiento básico con énfasis en los recursos del sistema general de participaciones*. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452124/Gesti%C3%B3n+y+resultados+del+sector+de+agua+potable+y+saneamiento+b%C3%A1sico+con+%C3%A9nfasis+en+los+recursos+del+sistema+general+de+participaciones+1994-2017.pdf/572870d8-215e-4796-9f03-25509134ddd?version=1.0>

Contraloría General de la República de Colombia (2018b). Auditoría de desempeño al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS y autoridades ambientales en desarrollo de la Política para la gestión integral de residuos sólidos. Recuperado de: <http://www.corantioquia.gov.co/SiteAssets/PDF/Transparencia/Auditorias%20contralor%C3%ADa/Gesti%C3%B3n%20Integral%20de%20Residuos%20S%C3%B3lidos.PDF>

Departamento Nacional de Planeación (2016). *Crecimiento Verde para Colombia. Elementos conceptuales y experiencias internacionales*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/CrecimientoVerde/Documents/diagnostico/Documento%20Final%20Crecimiento%20verde%20para%20Colombia.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2015). *Misión de Crecimiento Verde*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Paginas/Misi%C3%B3n-de-crecimiento-verde.aspx>



Departamento Nacional de Planeación (2018a). *Misión de Crecimiento Verde. Avances y Resultados*. Recuperado de: <http://www.andi.com.co/Uploads/Hernando%20Jos%C3%A9%20G%C3%B3mez.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2018b). *DNP Presentó resultado de la Misión de Crecimiento Verde*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Paginas/DNP-present%C3%B3-resultados-de-la-Misi%C3%B3n-de-Crecimiento-Verde.aspx>

Djelic, M., y Andersson, K. (2006). *Transnational Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fernández, B. (2014). *El Derecho Penal Armonizado de la Unión Europea*. Madrid: Dykinson.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (s.f). *El Mundo Forestal. Promoción del Crecimiento verde*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a0026s/a0026s14.htm>

Global Green Growth Institute (2019). *About GGI*. Recuperado de <https://ggi.org/about/>

Genschel, P. & Zangl, B (2014). State Transformations in OECD Countries: *Annual Review of Political Science*. 17. pp 337-354.

Genschel, P & Rixen, T. (2015). Settling and Unsettling The Transnational Legal Order of International Taxation. En Halliday, T. & Shaffer, G. (ed.) *Transnational Legal Orders*. New York: Cambridge University Press.

Gordenker, L., & Weiss, T. (1995). Pluralising Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions. *Third World Quarterly*, 16(3), 357-387.

Halliday, T. & Carruthers, B. (2009). The Recursivity of Law: Global Norm Making and National Law Making in the Globalization of Corporate Insolvency Regimes. *American Journal of Sociology* 112(4), 1135-1202.

Halliday, T. & Osinsky, P. (2006). Globalization and Law: *Annual Review of Sociology*. 32 (2006), pp. 447-470.

Halliday, T. & Shaffer, G. (2015). *Transnational Legal Orders*. New York: Cambridge University Press.

Hale, T. & Held, D. (2011). *Handbook of transnational governance: Institutions and Innovation*. Cambridge: Polity Press.

Jacobs, M. (2012). *Green Growth: Economic Theory and Political Discourse*. Recuperado de: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2012/10/WP92-green-growth-economic-theory-political-discourse.pdf>

Jiménez, W. (2011). Globalización del Derecho. Aspectos jurídicos y derechos humanos. *Temas de Derechos Humanos*, 20(64), pp. 17-28.

Mahon, R. & McBride, S (2008). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press.

Martens, K. & Jakobi, A (2010). *Mechanisms of OECD Governance: International incentives for National Policy-Making?* Oxford: Oxford University Press.

Merry, S., (2011). Measuring the World. Indicator, Human Rights and Global Governance. *Chicago Journals*. 52,(S3). pp s83-s95.

Merry, S., Davis, K. & Kingsbury, B. (2015). *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*. New York : Cambridge University Press.

Michaels, R. (2016). State Law as a Transnational Legal Order: *UC Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law*. 1(141). pp 141-160.

Morgera, E. & Savaresi, A. (2013). A Conceptual and Legal Perspective on the Green Economy: *Review of European Community & International Environmental Law*. 22,(1). pp 14-28.

Organización de las Naciones Unidas. (s.f). *Desarrollo Sostenible de la ONU*. Recuperado de: <https://www.un.org/spanish/esa/desa/aboutus/dsd.htm>

Organización de las Naciones Unidas (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Combatir el Cambio Climático*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/combater-el-cambio-climatico/>

Organization for Economic Cooperation and Development (2001). *OECD Environmental Indicators. Towards Sustainable Development*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/site/worldforum/33703867.pdf>

Organization for Economic Cooperation and Development (2003). *OECD Environmental Indicators. Development, Measurement and use*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/24993546.pdf>

Organization for Economic Cooperation and Development (2005). *A Framework for Biotechnology Statis*. Recuperado de <https://www.oecd.org/sti/inno/34935605.pdf>

Organization for Economic Cooperation and Development (2008). *The OECD Organisation for Economic Co-operation and Development*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/newsroom/34011915.pdf>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2011a). *Hacia el Crecimiento Verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/greengrowth/Towards%20Green%20Growth%20Brochure%20SPANISH%20WEB%20Version.pdf>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2011c). *La cooperación internacional para el crecimiento verde*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/greengrowth/Rio-brochure-Spanish-part-2.pdf>

Organization for Economic Cooperation and Development (2013). *Rules of Procedure of the Organization*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/legal/Rules%20of%20Procedure%20OECD%20Oct%202013.pdf>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2014). *Evaluaciones del desempeño ambiental Colombia 2014*. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36663/1/lc13768\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36663/1/lc13768_es.pdf)

Organization for Economic Cooperation and Development (2015). *Towards Green Growth? Tracking Progress*. Recuperado de [https://read.oecd-ilibrary.org/environment/towards-green-growth\\_9789264234437-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/towards-green-growth_9789264234437-en#page1)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2018a). Más información sobre la OCDE [en línea]. Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/masinformacionsobrelaocde.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2018b). *Historia* [en línea]. Recuperado de: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/historia-ocde.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2018c). *El trabajo de la OCDE*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/eltrabajodelaocde.htm>

Organization for Economic Cooperation and Development (2018d) *Effective Carbon Rates Pricing Carbon Emissions Through Taxes and Emissions Trading*. Recuperado de: [https://www.oecd-ilibrary.org/effective-carbon-rates-2018\\_5j8mzmtc8nq7.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264305304-en&mimeType=pdf](https://www.oecd-ilibrary.org/effective-carbon-rates-2018_5j8mzmtc8nq7.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264305304-en&mimeType=pdf)

Organization for Economic Cooperation and Development (2017). *Member Countries Budget Contributions for 2017*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/about/budget/member-countries-budget-contributions.htm>

Pagani, F. (2002). *A tool for co-operation and change: an analysis of an OECD Working Method*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/1955285.pdf>

Potter, T. & Michael, W. (2007). *The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks*. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Tony\\_Porter/publication/228755501\\_The\\_Role\\_of\\_the\\_OECD\\_in\\_the\\_Orchestration\\_of\\_Global\\_Knowledge\\_Networks/links/560aee2308ae840a08d679ba/The-Role-of-the-OECD-in-the-Orchestration-of-Global-Knowledge-Networks.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Tony_Porter/publication/228755501_The_Role_of_the_OECD_in_the_Orchestration_of_Global_Knowledge_Networks/links/560aee2308ae840a08d679ba/The-Role-of-the-OECD-in-the-Orchestration-of-Global-Knowledge-Networks.pdf)

Potier, M. (1997). Integración del Medio ambiente y la Economía, en Yakowitz, M (ed.) *Desarrollo Sustentable. Estrategias de la OCDE para el siglo XXI*. Paris: OCDE.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *Objetivos de Desarrollo del Milenio* Recuperado de [https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/mdg\\_goals.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/mdg_goals.html)

Quental, N., Lourenço, J. & da Silva, F. (2011). Goals, Targets and Political Cycles: *Sustainable Development Policy*.19(1). pp 15-29.

Rothgang, H. & Schneider, S. (2015). *State Transformations in OECD Countries: Dimensions, Driving Forces, and Trajectories*. Bremen: Palgrave Macmillian.

Sarmiento, D. (2006). *La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Shaffer, G. (2013). *Transnational Legal Ordering and State Change*, United States, New York: Cambridge University Press.

Shaffer, G. & Waibel (2015). The (Mis) Alignment of the Trade and Monetary Legal Orders, en Halliday, T. & Shaffer, G. (ed.) *Transnational Legal Orders*. New York: Cambridge University Press.

Sellar, S. & Lingard, B. (2013). *Pisa, Power and Policy: the emergence of global governance*. Oxford: Oxford Studies in Comparative Education.

Strydom, H. (2013). Some Perspectives on Global Governance, Judicial Review and Climate Change, en Ruppel, O., Roshmann C., & Schilchtn, K., (Eds). *Climate Change: International Law and Global Governance: Volume I: Legal Responses and Global Responsibility*. Baden-Baden: Nomos.

Urueña, R. (2014) Indicadores, Derecho Internacional y el Surgimiento de Nuevos Espacios de Participación Política en Gobernanza Global: *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*. (25). pp 543- 584.

Vargas, L. (2018). *Colombia en la OCDE las realidades de su adhesión*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Woodward, R. (2009). *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*. London & New York: Routledge.

Woodward, R. (s.f). *Development Assistance Committee*. Recuperado de <https://www.britannica.com/topic/Development-Assistance-Committee>

Wolf, R. From Reconstructing Europe to Constructing Globalization: The OECD in Historical Perspective (2008), en Mahon, R. & McBride, S. (ed). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press.

Zumbansen, P. (2012a). Defining the Space of Transnational Law: Legal Theory, Global Governance, and Legal Pluralism: *Transnational Law and Contemporary Problems*. 21(2). pp 305-336.

Zumbansen, P. (2012b). *Comparative, global and transnational constitutionalism: The emergence of a transnational legal-pluralist order*. Basingstoke : Routledge