

¿Qué hacer en sostenibilidad?

Helena García
Astrid Martínez

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Entre los mayores retos que enfrenta Colombia en las próximas décadas está la gestión del cambio climático. A pesar de generar una baja proporción de las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) a nivel global (menos del 0,6% del total mundial), el país es uno de los más vulnerables a los efectos del cambio climático en términos de desastres naturales y desestabilización de los ecosistemas que afectan a las comunidades y su actividad económica. De acuerdo con el *Notre Dame Global Adaptation Index* (2020), el

país ocupa el puesto 156 de 192 frente a exposición o amenaza (un número más alto significa una mayor exposición o amenaza). Esto, por cuanto el 40% de la población del país habita en municipios considerados con riesgo alto y muy alto ante el cambio climático, asociado con las falencias en la planeación territorial y la falta de preparación ante desastres, la deforestación masiva y la pérdida de la biodiversidad.

En cuanto a mitigación, en 2020 Colombia actualizó su contribución nacionalmente determinada (NDC, por sus siglas en inglés) donde establece la meta de reducir 51% las emisiones de GEI del país para 2030 y publicó la Estrategia 2050 (E2050) para lograr la carbono-neutralidad en ese año. Sin embargo, el país no ha reducido sus emisiones durante los últimos cinco años. Por el contrario, han crecido a una tasa del 4,6%, superior al crecimiento promedio del PIB.

Por otro lado, la disminución de la demanda global de combustibles fósiles tendrá un efecto negativo sobre el balance externo y las finanzas públicas del país, ya que el petróleo es el primer producto de exportación con un 40% del total y el carbón representa el 14% de las exportaciones.

Avanzar en la agenda climática y de crecimiento verde representa también una oportunidad para el país de diversificar su estructura productiva y de exportaciones, aprovechar su potencial en biodiversidad y ecoturismo, así como cerrar las brechas regionales existentes.

2. Causas

Las principales fuentes de emisiones en el país son el sector de agricultura, el sector forestal y el cambio de uso de suelo (AFOLU, por sus siglas en inglés). En agricultura y ganadería, hay un uso inadecuado del suelo según su vocación. Colombia cuenta con 22 millones de hectáreas con vocación para actividades agrícolas y 15 millones de hectáreas con vocación para ganadería. Sin embargo, el suelo utilizado para estas actividades es de 4,6 millones de hectáreas para agricultura y 39 millones de hectáreas en pastos y herbazales para uso pecuario. Esto, aunado a un uso excesivo de químicos en la fertilización, sistemas extensivos de producción y falta de capital básico, lleva a una limitada capacidad de adaptación y una baja productividad.

En cuanto a deforestación, entre 2001 y 2020 se perdieron 4,7 millones de hectáreas de bosque, un área del tamaño de República Dominicana. Las principales causas de la deforestación en el país, que varían por periodo y región, son el cambio en el uso de suelo, las malas prácticas de ganadería extensiva, la infraestructura de transporte no planificada, los cultivos de uso ilícito, la minería ilegal, y la ampliación de la frontera agrícola. Este fenómeno se asocia con la incapacidad estatal de control sobre el territorio y la ausencia de incentivos para lograr los objetivos de conservación y desarrollo.

Por otra parte, el consumo de combustibles fósiles en el sector transporte explica el 80% de las emisiones del sector; la participación de energías renovables no convencionales (eólica y solar) en la matriz de generación eléctrica es aún baja; la cobertura del servicio de energía eléctrica es alta (96,3%) pero con importantes disparidades regionales; y el consumo per cápita de energía está por debajo del que requeriría el bienestar de las familias en términos de iluminación, acceso a electrodomésticos y conectividad.

Finalmente, la financiación climática en el país ha sido baja y volátil en el tiempo, y a pesar de la importancia de avanzar en la adaptación en el país, la inversión se ha enfocado en acciones de mitigación (61,5% del total entre 2010 y 2019) y ha provenido principalmente del sector público (75,7% de la inversión).

3. Propuestas

Fortalecer la institucionalidad del sector ambiental a través de: 1) la creación de una instancia supra ministerial que guíe las acciones para el cumplimiento de las metas de mitigación y adaptación planteadas en la contribución nacionalmente determinada (NDC), alinee prioridades sectoriales, fortalezca capacidades de construir carteras de proyectos, seleccione las alternativas de mayor impacto y aumente la financiación con una visión unificada; esta instancia debe prever mecanismos para contar con la participación del sector privado, academia, gobiernos locales y las secretarias departamentales y municipales de ambiente y de hacienda; 2) una reforma a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y el fortalecimiento de las entidades territoriales para que cuenten con los recursos adecuados

para el cumplimiento de sus funciones y mejore su transparencia; y 3) el fortalecimiento y protección de asociaciones locales de protección al ambiente en territorios colectivos y su articulación con los niveles nacional y local del gobierno.

Actuar de forma decisiva en adaptación al cambio climático, en los territorios y en los sectores. Esto implica: 1) fortalecer la gestión del riesgo de desastres de los municipios del país, especialmente en cuanto a conocimiento y mitigación del riesgo a nivel municipal; 2) costear y dirigir recursos públicos a acciones de adaptación; 3) proteger la biodiversidad a través del fortalecimiento de las fuentes de financiación del Sistema de Parques Nacionales Naturales; y d) aumentar la inversión en ciencia, tecnología e innovación dirigida a la identificación y desarrollo de soluciones públicas y privadas para mitigación y adaptación al cambio climático.

Frenar la deforestación aumentando el valor del bosque en pie y fortaleciendo las capacidades y articulación interinstitucional para sancionar delitos ambientales; además, alinear los incentivos creados por los instrumentos de política pública.

Facilitar el desarrollo del sector forestal como parte de la estrategia de diversificación productiva. Esto implica generar y centralizar estadísticas continuas y actualizadas sobre el sector forestal, fomentar el consumo legal de madera en el país, estructurar instrumentos adecuados para la financiación de la producción y comercialización de productos forestales.

Promover la producción agropecuaria sostenible a través de 1) medidas que incentiven el uso productivo del suelo rural como son la actualización catastral, el aumento del impuesto predial y los cobros por plusvalía y valorización a los predios que se beneficien con obras de adecuación de tierras; y 2) fortalecer las capacidades para la producción agropecuaria sostenible, incluidos sistemas silvopastoriles, a partir del extensionismo agropecuario.

Acelerar la mitigación de emisiones de GEI. Esto requiere: 1) actuar de forma decidida para diversificar las exportaciones del país para que Colombia pueda enfrentar los choques externos de demanda por combustibles fósiles y su impacto en finanzas públicas; 2) actualizar de forma periódica las curvas marginales de abatimiento para identificar y priorizar recursos para reducción de emisiones GEI sectoriales; 3) continuar con

la política de economía circular que contribuye a la reducción y gestión de los residuos sólidos; y 4) fomentar la eficiencia energética de la mano con el sector privado para mejorar la productividad y competitividad de las empresas, sobre todo de las medianas y pequeñas.

Promover la transición energética mediante la diversificación de la matriz energética y los cambios en la demanda de combustibles de los distintos sectores económicos a través de: 1) el programa de incorporación de fuentes renovables no convencionales, como la solar y la eólica, mientras que se garantiza la seguridad energética, basada en hidroelectricidad y otras fuentes bajas en emisiones; 2) evitar inversiones que generen activos varados (*stranded assets)* que impidan en el mediano plazo alcanzar la carbono neutralidad; 3) avanzar en la implementación de la hoja de ruta del hidrógeno e incentivar la investigación en energía nuclear; y 4) promover la inversión privada y continuar los programas de movilidad sostenible que incluyen la movilidad eléctrica y la sustitución de combustibles por unos de bajas emisiones, así como los programas para la renovación del parque automotor y la transformación del transporte de carga.

Promover una transición justa hacia una economía baja en carbono evaluando y mitigando los impactos negativos regionales y sectoriales sobre el empleo y las finanzas locales.

Fortalecer la financiación climática en el país, optimizando las fuentes nacionales de recursos para la transición climática, como el impuesto al carbono, la destinación ambiental de regalías, la tasa de vertimientos y tasa por uso del agua, y transferencias del sector eléctrico, entre otros. Crear un fondo de financiación combinada (*blended finance*) que ayude a reducir riesgos y atraer nuevos tipos de inversionistas, definir prioridades y aplicar de forma estratégica a fondos internacionales de financiación climática.

Referencias

García, Helena, Nicolás Martínez, Juan Farfán, Silvia Calderón, Mariet Sánchez, José Sandoval & Mónica Parra (2017). *Evaluación de Potencial de Crecimiento Verde (EPCV) para Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, International Environment House & Global Green Growth Institute.

Martínez, Astrid (2021). "La transición energética y los retos del sector energético en Colombia, 2020-2030". En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 7, 463-538, Penguin Random House.
Uribe, Eduardo (2021). "El reto de la sostenibilidad ambiental en Colombia". En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 8, 539-605, Penguin Random House.