

La vieja normalidad ya no es una opción: reverdeciendo la recuperación económica pos covid-19¹



Por Manuela Ríos Serna

Consejera de Relaciones Exteriores. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente a cargo del escritorio de Cambio Climático en el Grupo Interno de Trabajo de Asuntos Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El covid-19 ha demostrado el grado de interconexión del planeta y ha hecho evidente la relación entre la salud humana y la salud de los ecosistemas. Además, ha exacerbado las fallas estructurales de un modelo de desarrollo desigual que ha sido incapaz de superar la pobreza multidimensional y las necesidades básicas de millones de personas. Esta pandemia llegó en un momento en el que ya nos enfrentábamos a un modelo político, económico y social fracturado, a un multilateralismo en declive y a dos de las mayores crisis de nuestros tiempos: el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. En este contexto, una recuperación sostenible, inclusiva y resiliente es un imperativo económico, ambiental y ético. Es, también, la última oportunidad que tenemos de replantear nuestro modelo de desarrollo, para hacer-

lo compatible con la supervivencia de las especies. En este contexto, este artículo expone por qué es necesaria y recomendable una recuperación económica alineada con los objetivos climáticos y ambientales; revisa algunas reacciones de líderes internacionales frente a la recuperación sostenible y las políticas iniciales de respuesta a la crisis económica; y finalmente plantea algunos retos y oportunidades para Colombia en materia de política económica, social y ambiental, así como frente a su rol internacional.

**El mundo antes y después del covid-19.
¿Cómo enfrentar las crisis del planeta
simultáneamente?**

La economía mundial atraviesa tres cri-

sis estructurales del modelo de desarrollo desde antes de la pandemia: la inestabilidad y el bajo crecimiento productivo, la desigualdad creciente y la degradación del ambiente (Cepal 2020a). La ciencia ha demostrado que mantener el aumento de la temperatura media global por debajo de los 1,5 °C es, literalmente, un asunto de vida o muerte. Hoy, el mundo se ha calentado alrededor de 1 °C, y para alcanzar ese objetivo es necesario reducir en 45% las emisiones de gases de efecto de invernadero (GEI) para 2030 y alcanzar cero emisiones netas para 2050 (IPCC 2018) Sin embargo, las proyecciones más recientes indican que, aun cumpliendo los compromisos realizados por todos los gobiernos en sus contribuciones nacionalmente determinadas² (NDC), el aumento de la temperatura podría ser superior a los 3 °C.

Además de la crisis climática, vivimos una pérdida de biodiversidad sin precedentes. Un millón de especies de plantas y animales están en riesgo de extinción debido al cambio en el uso del suelo, la sobreexplotación, el cambio climático, la contaminación y la introducción de especies invasoras. (IPBES 2019) El cambio climático se está convirtiendo en el principal motor de pérdida de biodiversidad, la cual reduce la habilidad de los ecosistemas para actuar como sumideros de carbono e impacta la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático. La pérdida de biodiversidad y las presiones humanas sobre los ecosistemas también incrementan la vulnerabilidad a futuras pandemias y enfermedades de origen zoonótico, sean estas de transmisión por vectores o infecciosas.

El panorama antes de la llegada del covid-19 no era menos preocupante en ma-

teria económica y social. Latinoamérica venía experimentando debilidades macroeconómicas producto de las bajas tasas de crecimiento económico, déficits fiscales crecientes, una estructura regresiva de los impuestos, balanzas comerciales deficitarias, altas tasas de informalidad laboral y desigualdad en la distribución del ingreso, y una disminución en los flujos de financiamiento (Cepal 2020a).

Globalmente, las medidas adoptadas para contener el contagio han tenido efectos positivos sobre la calidad del aire y las emisiones de GEI, que se estima habrían disminuido en 7% en 2020 con respecto a 2019. Sin embargo, estos efectos son transitorios y se espera que con la reactivación económica las emisiones retomen la trayectoria que tenían. Por otro lado, los efectos sobre la salud y la economía han sido devastadores y mucho más pronunciados en los países en desarrollo y en las poblaciones vulnerables. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pronostica que el índice de desarrollo humano en el mundo empeorará por primera vez en 30 años.

Las altas tasas de informalidad, baja cobertura de protección social y la enorme desigualdad en Colombia han profundizado los efectos del covid-19. Las zonas rurales, las mujeres, las comunidades negras e indígenas y la población con ingresos más bajos están sufriendo los efectos de la pandemia de manera desproporcionada. Los estratos 1, 2 y 3 concentran el 90,3% de las defunciones causadas por covid-19 total en todo el país y solo los estratos 1 y 2 focalizan el 69,0% del total nacional de estos fallecimientos. El departamento de Amazonas registra una tasa de mortalidad por covid-19 confirmado de 153 por cada

100 mil habitantes, mientras que la cifra para Bogotá –la tercera más alta del país– es de 62³.

La pandemia y la crisis climática tienen elementos en común: son problemas globales que requieren de respuestas concertadas, afectan de manera desproporcionada a los países y poblaciones más vulnerables, profundizan las desigualdades existentes y demuestran que la prevención es la acción más efectiva y costo-eficiente.

A los impactos del covid-19 sobre el empleo, la pobreza y el índice de desarrollo humano se suman aquellos producidos por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) proyecta que para 2050 los daños causados por el cambio climático en Latinoamérica podrían ser del orden de los US\$100.000 millones de dólares anuales y que se podrían perder 2,5 millones de puestos de trabajo solo a raíz del estrés térmico por calor para el 2030⁴ (Saget 2020) En la misma línea, 1,2 billones de trabajos están en riesgo en el mundo debido a la degradación del medioambiente (OIT 2020).

Ante la magnitud de las crisis simultáneas que vive el planeta, es imperativa una recuperación sostenible e inclusiva. Invertir en sectores poco intensivos en carbono no solo aporta a la mitigación y adaptación al cambio climático, sino que tiene un efecto multiplicador y un potencial de creación de empleos significativo. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la transición hacia una economía verde promete crear 15 millones de nuevos puestos de trabajo netos en América Latina y el Caribe, en comparación con un

escenario *business as usual* (Saget 2020). Adicionalmente, estas inversiones tendrían cobeneficios sobre la calidad del aire y la salud, la prevención y resiliencia ante futuras pandemias y la seguridad alimentaria y nutricional.

Es necesaria una transición energética hacia sectores más sostenibles, pues, en la medida en que nuestras exportaciones sigan dependiendo del sector minero energético, estaremos cada vez más expuestos a los choques externos. Más de 100 países han anunciado metas de carbono-neutralidad para 2050. La Unión Europea y China (que importa el 50% del carbón en el mundo) han impuesto techos al consumo de este combustible. Es previsible una caída en la demanda internacional, y el gobierno debe tener planes para evitar efectos negativos en las comunidades que dependen de esta actividad económica.

Recuperación económica sostenible: del discurso a la acción

La recuperación sostenible ha ganado un impulso importante en las organizaciones gubernamentales, bancos de desarrollo, sector privado, parlamentos, sociedad civil, centros de pensamiento y gobiernos en el mundo. El Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, propuso en abril de 2020 seis acciones relacionadas con el clima para guiar la recuperación, que tienen la meta de frenar el cambio climático mientras ayudan a estimular las economías: 1) hacer que las sociedades sean más resilientes y garantizar una transición justa; 2) crear empleos verdes y crecimiento sostenible; 3) condicionar los rescates de la industria, la aviación y el transporte marítimo al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París; 4) aca-



#ELMAMBODEVOZAVOZ | José Antonio Suárez

Dibujos de un Ping Pong con el grupo de dibujantes de los viernes durante las cuarentenas, 2020

bar con los subsidios a los combustibles fósiles; 5) considerar los riesgos climáticos en todas las decisiones financieras y

políticas; y 6) trabajar juntos, sin dejar a nadie atrás.

La República de Corea y la Unión Europea han anunciado pactos verdes con destinaciones específicas para inversiones en sectores limpios. China anunció su compromiso de alcanzar la neutralidad de carbono en 2060 y lograr el pico de emisiones de dióxido de carbono en 2030, un anuncio significativo viniendo del primer emisor neto del mundo. Japón lideró, en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), la creación de una plataforma de intercambio de buenas prácticas en recuperación sostenible y resiliente. El Reino Unido, como presidente de la 26 Conferencia de las Partes (COP26) de la CMNUCC, ha liderado durante el último año la agenda de acción climática y anunció un compromiso de reducción de emisiones del 68% para 2030.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la OIT, el BID y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), han adelantado informes y emitido recomendaciones de política sobre acciones costo-efectivas que tienen el potencial de generar mitigación y adaptación al cambio climático, restaurar los ecosistemas, generar empleos de calidad y dinamizar la economía. Kristalina Georgieva, directora del FMI, ha llamado a este el nuevo “momento Bretton Woods”, por constituir una oportunidad para enfrentar retos persistentes globales, como la baja productividad y el bajo crecimiento, la desigualdad y la crisis climática.

A pesar de este impulso político, las me-

didadas adoptadas hasta el momento no necesariamente coinciden con el discurso. Varios reportes⁵ han analizado la destinación de los recursos para la reactivación económica por parte de los países del G-20 y han constatado que la respuesta al covid-19, en términos generales, está encaminada a reforzar las tendencias ambientales negativas. Muchos países han relajado sus estándares ambientales, han concedido rescates a empresas contaminantes y grandes emisores de GEI sin ningún requisito de eficiencia o mejora en sus estándares ambientales. Tan solo en el sector energético, los países del G-20 han comprometido US\$382.000 millones de dólares, pero más de la mitad de esos recursos están dirigidos al sector de los combustibles fósiles (OCDE 2020).

En Colombia el primer anuncio positivo que se debe resaltar es la actualización de la contribución determinada a nivel nacional (Nationally Determined Contribution - NDC) con una meta de mitigación realmente ambiciosa (51% de reducción de las emisiones de CO₂ equivalente para 2030, con relación a 2010), la inclusión de nuevas sustancias que no estaban cubiertas en la pasada comunicación (como el carbono negro), la adopción de un presupuesto de carbono hacia el año 2023 y la formulación de un conjunto muy completo de medidas de adaptación y gestión del riesgo. Adicionalmente, se espera que en 2021 el país comunique su estrategia de largo plazo para un desarrollo bajo en emisiones (E2050), que contiene las apuestas estructurales para desacoplar nuestro desarrollo económico de las emisiones de GEI.

Cabe destacar también la reforma al sistema general de regalías, que contiene des-

tinaciones específicas para la reactivación, incluyendo la reforestación y la inversión en infraestructura, entre otros. También será clave la política de crecimiento verde plasmada en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3934 de 2018, la posible formulación de una ley de crecimiento verde y el anunciado documento Conpes para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente.

Retos y oportunidades para Colombia después del covid-19

Lograr los cambios estructurales que requiere la economía para transformar nuestro modelo de desarrollo requerirá un esfuerzo sin precedentes. Además del financiamiento y la creación de capacidades, el primer reto a superar son las incoherencias en el marco regulatorio y de políticas que siguen incentivando la exploración, explotación y consumo de combustibles fósiles. Invertir en este sector no solo implica un riesgo de incumplir las metas fijadas por el gobierno en la NDC y la Estrategia 2050, sino que además conlleva el riesgo de quedar con activos “varados”⁶.

Por otro lado, es necesario aplicar regulaciones ambientalmente robustas con base en el *principio de precaución*, para garantizar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, en especial en ecosistemas vulnerables. La explotación de minerales y los proyectos de infraestructura en ese tipo de ecosistemas deberían reevaluarse, porque tendrían el potencial de generar impactos negativos sobre el medio ambiente, particularmente sobre los recursos hídricos y sobre los servicios ecosistémicos, de los cuales se benefician

las comunidades. Este tipo de riesgos no debería ser aceptado a cambio de la generación de posibles beneficios económicos en el corto plazo.

Una recuperación sostenible también trae oportunidades para Colombia. Para mencionar algunos ejemplos, como país megadiverso tenemos un gran potencial tanto para la bioeconomía como para el turismo ecológico, contamos con abundantes recursos hídricos y con una matriz energética limpia, en comparación con otros países (aunque sigue siendo necesario aumentar la inversión en energías renovables no convencionales).

Colombia es reconocido a nivel internacional como un actor ambicioso, constructivo, comprometido con la conservación del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos, que defiende la ciencia como base para la toma de decisiones. Esto le ha dado al país una influencia mayor en los escenarios multilaterales ambientales frente a la que se tendría en otras agendas. Lo anterior nos ha permitido construir alianzas duraderas con socios estratégicos como el Reino Unido, Alemania y la Unión Europea. Esta situación es el resultado de más de una década de trabajo comprometido, consistente y técnicamente sólido de la diplomacia climática y ambiental de nuestro país.

El papel de países como Colombia y su grupo de negociación: la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC)⁷, entre otros, seguirá siendo fundamental para impulsar compromisos internacionales que respondan a la urgencia de la acción climática y ambiental. La salida de los Estados Unidos del Acuerdo de París y las políticas frente al medio am-

biente y el cambio climático que ha adoptado ese país en los últimos años han sido un enorme retroceso. No obstante, el giro en la política climática de la administración de Joe Biden, sumado a las acciones y mensajes recientes de grandes emisores como China e India, se pueden interpretar con un optimismo moderado.

El clima global es el más claro ejemplo de un bien público global víctima de la tragedia de los comunes. El destino del multilateralismo recae en su capacidad para generar acuerdos y propiciar acciones en relación con desafíos de esta naturaleza, especialmente aquellos que representan riesgos para la humanidad, como la crisis climática y la de biodiversidad.

El impulso que ha adquirido la recuperación sostenible, incluyente y resiliente al clima por parte de actores en el sistema internacional permite tener algo de esperanza en las acciones por venir. Sin embargo, las señales preocupantes en las políticas anunciadas por varios gobiernos llaman a la participación y la veeduría permanente de la sociedad civil. Su papel será clave para traducir los discursos en acciones concretas. 🌱

Notas

1. Las opiniones de la autora no representan ni comprometen la posición de Colombia ni del Ministerio de Relaciones Exteriores.
2. Las contribuciones nacionalmente determinadas son el documento que expresa el compromiso de reducción de emisiones de GEI nacional de cada parte del Acuerdo de París.
3. Cifras de noviembre de 2020.
4. El estudio realizado por la OIT (2019) “Trabajar en un planeta más caliente. El impacto del estrés térmico en la productividad laboral y el trabajo decente” define el estrés térmico como “un exceso de calor en el cuerpo superior a los niveles que este puede tolerar sin menoscabo de sus capacidades fisiológicas”. El informe estima que el cambio climático convertirá al estrés térmico en un fenómeno habitual que aumenta los riesgos para los trabajadores y genera importantes pérdidas de productividad. La OIT prevé que, en 2030, este fenómeno generará una reducción de US\$2,4 billones en el PIB mundial, si no se toman medidas adecuadas. Finalmente, el reporte señala que las actividades que presentan un mayor nivel de riesgo están en los ámbitos de la agricultura, bienes y servicios medioambientales (gestión de recursos naturales), la construcción, la recolección de residuos, los trabajos de reparación de urgencia, el transporte, el turismo y los deportes. Al ser sectores en los que suele estar concentrada la actividad productiva de los países en desarrollo, puede esperarse que serán estos países y las poblaciones más vulnerables quienes resulten más afectados.
5. Véanse, por ejemplo: IISD (2020), Vivid Economics (2020) y OCDE (2020a).
6. Activos e inversiones que podrían perder o disminuir su valor debido a la introducción de regulaciones, marcos de política o innovaciones tecnológicas.
7. AILAC es un grupo de negociación en materia de cambio climático que surgió de una serie de países con posiciones afines dentro del G-77 y actualmente está conformado por Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú. Colombia jugó un rol central en la creación y formalización de este grupo en 2012, así como en la gestión de los recursos para su operación. Al respecto, véase Nieto. Los países AILAC son responsables de alrededor del 1% de las emisiones de GEI globales, pero son altamente vulnerables a los efectos del cambio climático. Por eso han liderado posiciones ambiciosas y responsables, impulsando la agenda de adaptación y tendiendo puentes para el diálogo entre diferentes grupos de negociación.

Bibliografía

- Cepal - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2020. Informe especial covid-19 No. 2. Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación.
- Cepal - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2020a. Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (LC/SES.38/3-P/Rev.1). Santiago.
- Cepal - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2018. La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Una visión gráfica.
- Climate Action Tracker. 2020. “Temperatures”. [Portal web] <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>
- Coalición de Ministros de Finanzas. 2020. Better recovery, better world: resetting the climate action in the aftermath of the COVID-19 pandemic. Group of experts report.
- Hallegatte, Stéphane y Stephen Hammer. 2020. “Planning for the economic recovery from covid-19: A sustainability checklist for policymakers”. World Bank Blogs, 14 de abril. [Portal web] <https://blogs.worldbank.org/climatechange/planning-economic-recovery-covid-19-coronavirus-sustainability-checklist-policymakers>
- IEA - Agencia Internacional de Energía. 2020. World Energy Outlook Special Report. Sustainable recovery. [Portal web] <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020>
- IISD - International Institute for Sustainable Development. 2020. “Doubling Back and Doubling Down: G20 scorecard on fossil fuel funding”. ODI. <https://www.odi.org/publications/17522-doubling-back-and-doubling-down-g20-scorecard-fossil-fuel-funding>
- Nieto, Jimena. “Colombia en la COP21: Contribución y logros de la Delegación Nacional en la Negociación del Acuerdo de París”.
- OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2020. Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). The

- impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance. 24 de junio. [Portal web] <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-impact-of-the-coronavirus-covid-19-crisis-on-development-finance-9de00b3b/>
- OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2020b. Biodiversity and the economic response to COVID-19: Ensuring a green and resilient recovery. [Portal web] <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/biodiversity-and-the-economic-response-to-covid-19-ensuring-a-green-and-resilient-recovery-d98b5a09/>
 - OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2019. Evaluación de la gobernanza del riesgo en Colombia. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f4ffa69-es/index.html?itemId=/content/publication/f4ffa69-es>
 - OIT - Organización Internacional del Trabajo. 2019. “Trabajar en un planeta más caliente. El impacto del estrés térmico en la productividad laboral y el trabajo decente”. [Portal web] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_711919.pdf
 - OIT - Organización Internacional del Trabajo. 2020. Covid-19 and the world of work. Jump-starting a green recovery with more and better jobs, healthy and resilient societies. Policy Brief, julio 2020. [Portal web] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_751217.pdf
 - Saget, Catherine, Adrien Vogt-Schilb y Trang Luu. 2020. El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe. Washington-Ginebra: Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo.
 - Universidad de los Andes, Grupo de Investigación en Macroeconomía de la Facultad de Economía. 2020. “El patrón socioeconómico del covid-19 en Bogotá”. Noticias – Economía y Negocios, 13 de agosto. [Portal web] <https://uniandes.edu.co/es/noticias/economia-y-negocios/el-patron-socioeconomico-del-covid19-en-bogota>
 - Vivid Economics Project. 2020. “Greenness of stimulus index”. [Portal web] <https://www.vivideconomics.com/casestudy/greenness-for-stimulus-index/#:~:text=The%20world's%20leading%20economies%20have,%2C%20waste%2C%20energy%20and%20transport>