



Observatório
Interdisciplinar
das Mudanças
Climáticas

AVANCES Y DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS DE ADAPTACIÓN, MITIGACIÓN Y TRANSICIÓN JUSTA EN COLOMBIA

Edgar Andrés Londoño Niño

CADERNOS DO OIMC
nº 26/2026

ISSN: 2764-1120



Universidade Estadual de Rio de Janeiro

Observatório Interdisciplinar sobre Mudanças Climáticas

Este policy paper é resultado do projeto n.º D-25-02517, “Relações Sur-Sur e COP-30: Adaptação e Transição Justa”, financiado por Instituto Clima e Sociedade (Brasil).

CONTENIDO

Introdução

Página 01

Antecedentes e evolução da agenda

Página 03

Conflito armado e mudança climática

Página 09

Transição justa

Página 11

Recomendações

Página 14

Notas

Página 17

Referências

Página 17



Resumen

Este policy paper analiza la evolución de la incorporación del cambio climático en la agenda gubernamental colombiana y examina los principales desafíos para implementar políticas de adaptación, mitigación y transición justa. El cambio climático ingresó inicialmente como un asunto técnico y diplomático vinculado con los compromisos internacionales de Colombia, pero progresivamente se convirtió en un problema de desarrollo que requiere coordinación intersectorial, territorial y multinivel. La producción de información científica, las Comunicaciones Nacionales, los documentos CONPES, la ola invernal de 2010-2011 y la creación de instrumentos como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y el Sistema Nacional de Cambio Climático contribuyeron a ampliar y consolidar esta agenda. El análisis muestra que la mitigación tuvo inicialmente mayor visibilidad, especialmente por su relación con los mercados de carbono, la reducción de emisiones y la transición energética. La adaptación adquirió mayor relevancia posteriormente, asociada con la gestión del riesgo, la vulnerabilidad de los territorios, la seguridad hídrica y alimentaria y la protección de poblaciones vulnerables. Aunque instrumentos como la Ley 1931 de 2018, los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático y la Ley 2169 de 2021 articulan formalmente ambos enfoques, persisten dificultades de financiación, coordinación y ejecución territorial. El documento también examina la relación bidireccional entre conflicto armado y cambio climático. La violencia, la deforestación, las economías ilícitas y la debilidad institucional aumentan la vulnerabilidad climática, mientras que la degradación ambiental y la competencia por recursos pueden profundizar conflictos y desplazamientos. Finalmente, se analiza la transición justa como un enfoque que vincula descarbonización, derechos laborales, participación comunitaria, justicia ambiental, construcción de paz y protección territorial. Se concluye que Colombia debe fortalecer los instrumentos existentes, garantizar financiación de largo plazo, reconocer vulnerabilidades diferenciadas y evitar la securitización de la política ambiental.

Introducción

La Constitución Política de 1991, considerada como una constitución verde o ecológica, reconoce el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano (Jurisdicción Especial para la Paz [JEP], 2026). Este reconocimiento permite exigir protección judicial frente a los daños ambientales, limitar actividades que afecten los ecosistemas y las comunidades, y demandar del Estado políticas orientadas a la sostenibilidad y a la garantía de derechos relacionados con la salud, el agua y una vida digna. Sin embargo, la efectividad de este derecho continúa enfrentando importantes obstáculos. Colombia ha sido escenario de múltiples conflictos socioambientales, persistentes daños a la naturaleza y profundas desigualdades territoriales, factores que dificultan la protección efectiva del ambiente y la implementación de políticas climáticas.

En este contexto, el cambio climático constituye un problema público que involucra dimensiones

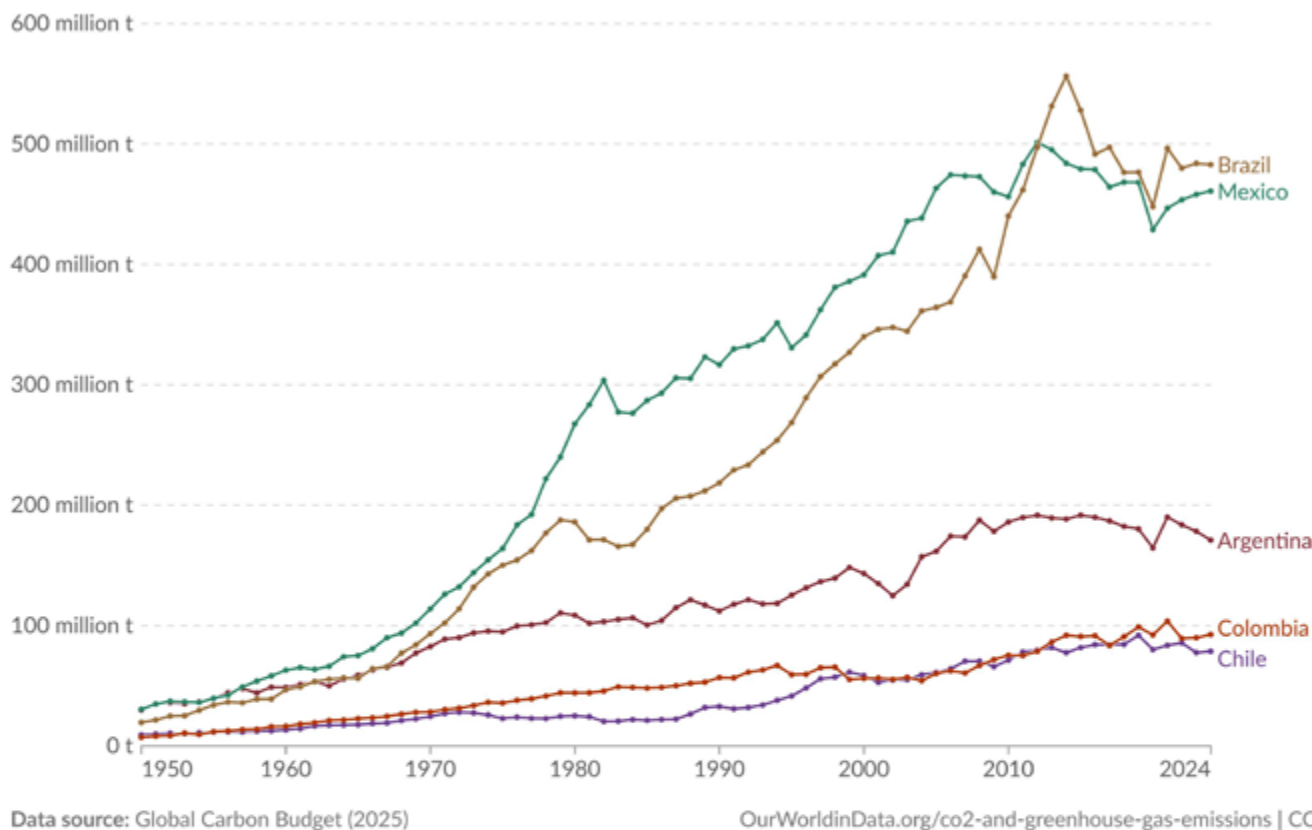
ambientales, económicas, sociales, territoriales e institucionales y que se torna mucho más complejo al estar interrelacionado con el conflicto armado que ha persistido en el país. Así, la quema de combustibles fósiles para la generación de energía, el transporte y la actividad industrial contribuye significativamente a las emisiones de gases de efecto invernadero del país. A ello se suman la deforestación y los cambios en el uso del suelo, que afectan los sumideros de carbono y reducen la capacidad de los ecosistemas para regular el clima. Esta situación resulta especialmente relevante en Colombia, debido a la alta vulnerabilidad de numerosos territorios frente a inundaciones, sequías, deslizamientos, aumento de la temperatura, pérdida de biodiversidad y alteraciones en la disponibilidad de agua.

Aunque Colombia ha adoptado metas climáticas ambiciosas de reducción de emisiones y carbono-neutralidad, persisten múltiples dificultades para traducir esos compromisos en resultados efectivos. La dependencia de los combustibles fósiles en el

Figura 1: Emisiones anuales de CO₂ de Colombia provenientes de combustibles fósiles y procesos industriales, 1950–2024

Annual CO₂ emissions

Carbon dioxide (CO₂) emissions from fossil fuels and industry¹. Land-use change emissions² are not included.



Fuente: Global Carbon Project (2025), con datos presentados por Our World in Data (2025).

transporte terrestre, las actividades extractivas, las desigualdades territoriales, la debilidad de las capacidades institucionales y la persistencia del conflicto armado dificultan la implementación de medidas de mitigación y adaptación. Por ello, la acción climática no puede limitarse a la formulación de metas nacionales, sino que debe considerar las condiciones concretas de los territorios, las capacidades de las entidades públicas y los derechos de las comunidades afectadas.

Como muestra la gráfica [1], las emisiones de CO₂ de Colombia provenientes de combustibles fósiles y procesos industriales aumentaron significativamente entre 2005 y 2014. Esta tendencia coincidió con una mayor incorporación del cambio climático en la agenda pública nacional.

Durante este periodo, el país comenzó a desarrollar instrumentos que ampliaron el tratamiento del problema desde la mitigación de emisiones hacia la adaptación, la gestión del riesgo y la incorporación de criterios climáticos en la planificación sectorial y territorial (Global Carbon Project, 2025; Our World in Data, 2025).

La incorporación del cambio climático en la agenda gubernamental colombiana ha sido gradual y se ha producido a través de diferentes vías. En una primera etapa, el tema ingresó como un asunto técnico y diplomático asociado a los compromisos internacionales asumidos por Colombia. Posteriormente, la producción de información científica, la ocurrencia de eventos extremos, la formulación de documentos de política pública

(CONPES), la creación de instituciones especializadas, la movilización social y la acción judicial contribuyeron a redefinirlo como un problema de desarrollo que requiere coordinación intersectorial y territorial.

La ola invernal de 2010-2011 representó un punto de inflexión en este proceso. Las inundaciones y los deslizamientos que afectaron amplias zonas del país evidenciaron las limitaciones institucionales para prevenir y atender eventos extremos. Esta experiencia contribuyó a fortalecer la gestión del riesgo y a vincularla con la adaptación al cambio climático, la planificación territorial y la protección de las poblaciones vulnerables. En este contexto, el país avanzó en la formulación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y, posteriormente, en la creación de instrumentos normativos e institucionales como el Sistema Nacional de Cambio Climático y la Ley 1931 de 2018.

La agenda climática también se ha relacionado progresivamente con la construcción de paz, la protección de la naturaleza y la transición justa. El conflicto armado ha afectado ecosistemas, recursos naturales y comunidades, pero también ha condicionado la capacidad estatal para implementar políticas ambientales y climáticas en territorios rurales. A su vez, los impactos del cambio climático pueden profundizar disputas por la tierra, el agua y los medios de vida, especialmente en regiones afectadas por la violencia, la pobreza y la débil presencia institucional. En este sentido, la relación entre conflicto armado y cambio climático es bidireccional: el conflicto contribuye a la degradación ambiental y aumenta la vulnerabilidad climática, mientras que las transformaciones ambientales pueden intensificar tensiones sociales y territoriales.

El Acuerdo Final de Paz de 2016 abrió una oportunidad para articular la protección ambiental, el desarrollo rural, el ordenamiento territorial y la construcción de paz. Sus enfoques territorial, diferencial, étnico y de género permiten reconocer que los impactos del conflicto y del cambio climático se distribuyen de manera desigual. Asimismo, instrumentos como los Planes de Zonificación Ambiental y los Programas de

Desarrollo con Enfoque Territorial pueden contribuir a promover alternativas productivas sostenibles, proteger ecosistemas estratégicos y fortalecer la gobernanza en territorios afectados por la guerra.

En este marco, la transición justa plantea la necesidad de que la transformación hacia una economía baja en carbono y un sistema energético más limpio no reproduzca desigualdades ni genere nuevos procesos de exclusión, que han sido estructurales y estructurantes en Colombia. Esto implica proteger a los trabajadores y comunidades dependientes de actividades extractivas, garantizar la participación de los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas, distribuir equitativamente los beneficios de los proyectos energéticos y asegurar la protección de los ecosistemas y los derechos territoriales. En Colombia, la transición justa debe articularse con la implementación del Acuerdo de Paz, la adaptación climática, la reparación de daños ambientales y la diversificación productiva de las regiones minero-energéticas.

A partir de lo anterior, este policy paper analiza la evolución de la incorporación del cambio climático en la agenda gubernamental colombiana, los principales instrumentos institucionales y normativos formulados para responder a sus impactos y los desafíos que persisten en su implementación. El análisis presta especial atención a la relación entre adaptación climática, mitigación, conflicto armado, construcción de paz y transición justa. Asimismo, busca formular recomendaciones para fortalecer la acción climática en los niveles nacional y territorial.

Antecedentes y evolución de la agenda

Durante las décadas de 1960 y 1970, la agenda gubernamental colombiana comenzó a incorporar problemas relacionados con la administración de los recursos naturales, la conservación de ecosistemas y la creación de áreas protegidas. Esta incorporación estuvo orientada principalmente a regular el aprovechamiento de los recursos y a establecer instituciones encargadas de su protección.

Igualmente, la cuestión de parques naturales y áreas de protección ambiental, como una de las principales políticas de protección ambiental que ha llevado a cabo el país, inicia en la década del 60 con el proceso de creación del Sistema de Parques Nacionales.

De igual manera, este desarrollo normativo se enmarca en la Conferencia de Estocolmo de 1972 que influyó en la creación de políticas ambientales. Así, Colombia adoptó políticas ambientales directamente inspiradas en sus principios, como la creación del Código Nacional de Recursos Naturales de 1974, que reguló el uso y protección de los recursos naturales y el control de la contaminación. También se fortaleció el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) como autoridad ambiental y se impulsó la conservación mediante parques nacionales y áreas protegidas, incorporando progresivamente la idea de que el desarrollo económico debería acompañarse de protección ambiental.

Durante la década de 1990, la política ambiental colombiana adquirió mayor relevancia institucional y política. Este proceso estuvo influido por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y por la creación del Ministerio del Medio Ambiente en 1993.

Por su parte, el cambio climático ingresó inicialmente a la agenda gubernamental colombiana como un asunto técnico y diplomático relacionado con los compromisos internacionales. Colombia ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1994 mediante la Ley 164, comprometiéndose a adoptar acciones de mitigación y adaptación. Sin embargo, durante la década de 1990 el tema se mantuvo principalmente en círculos técnicos y diplomáticos, más que en el centro de la agenda política nacional, con una participación limitada de otros actores.

De igual forma, el país ratificó el Protocolo de Kioto mediante la Ley 629 de 2000, reforzando sus compromisos internacionales frente al cambio climático. No obstante, como señala Guardela (2020), el interés de los tomadores de decisión estuvo inicialmente

relacionado con la posibilidad de obtener beneficios económicos mediante los mecanismos de flexibilidad incorporados en el protocolo, particularmente a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio.

Un primer hito de entrada formal del cambio climático en la agenda gubernamental fue la presentación de la Primera Comunicación Nacional ante la CMNUCC, coordinada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y presentada en 2001. El Gobierno nacional encargó al IDEAM la coordinación del informe, con la participación de más de setenta instituciones públicas y privadas y la validación política del Consejo Nacional Ambiental. Esto representó un primer proceso intersectorial y multiactor en torno al cambio climático. Esta comunicación elaboró el primer inventario nacional de GEI, con información de referencia para 1990 y 1994, identificó ecosistemas y sectores vulnerables, formuló primeras proyecciones climáticas y medidas potenciales de adaptación. Igualmente, proyectó aumentos de temperatura, cambios en la precipitación, pérdida de nevados y páramos y aumento del nivel del mar.

La Primera Comunicación Nacional también constituyó un reconocimiento inicial de los efectos diferenciados del cambio climático en el territorio colombiano. Sus proyecciones para 2050 indicaron que, aunque Colombia aportaba una proporción reducida de las emisiones globales de CO₂, el país era altamente vulnerable al cambio climático. El documento proyectó aumentos de temperatura, variaciones en las lluvias, pérdida de nevados y páramos y aumento del nivel del mar en las costas del Caribe y el Pacífico.

De otro lado, en ese periodo, se identifica un avance en la formulación de políticas públicas frente al cambio climático. Los documentos CONPES son los producidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social y constituyen instrumentos mediante los cuales ese Consejo con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP), coordina y orienta la acción del Gobierno frente a problemas que requieren la participación de varias entidades y sectores. Así, la creación de CONPES sobre cambio climático ha permitido que este tema dejara de tratarse

únicamente como un asunto técnico, ambiental o diplomático y comenzara a reconocerse como un problema de desarrollo que exige coordinación intersectorial y territorial.

El CONPES 3242 de 2003 fue el primer documento de política pública específicamente orientado al cambio climático en Colombia. Su enfoque inicial estuvo centrado en la mitigación, los mercados de carbono y la participación del país en el Mecanismo de Desarrollo Limpio. Aunque no constituyó el inicio absoluto de la política climática colombiana, sí representó un hito porque tradujo los compromisos internacionales asumidos por el país en una estrategia institucional y económica concreta, incorporándolo a la agenda gubernamental.

Posteriormente, el CONPES 3550 de 2008, sobre lineamientos para una política integral de salud ambiental, amplió la discusión hacia los riesgos ambientales que afectaban a poblaciones vulnerables. Aunque no era un documento exclusivamente sobre cambio climático, incorporó asuntos relevantes para la adaptación, como la calidad del aire y del agua, los riesgos asociados a sustancias químicas y los efectos ambientales sobre la salud pública.

Posteriormente, en 2010, se da la Segunda Comunicación Nacional, la cual profundizó el diagnóstico sobre las emisiones y la vulnerabilidad del país. El documento presentó inventarios de gases de efecto invernadero y analizó los efectos del cambio climático en sectores como la agricultura, la salud, los ecosistemas costeros, los páramos, los recursos hídricos, la infraestructura y la energía. Además, definió objetivos y estrategias para disminuir sus impactos y propuso la construcción de un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

La Segunda Comunicación reconoció que Colombia era altamente vulnerable al cambio climático y que requería apoyo económico y cooperación internacional para implementar medidas efectivas de adaptación. También destacó la necesidad de incorporar el cambio climático en las políticas, planes y programas

nacionales y territoriales, evitando medidas de adaptación que pudieran agravar otros problemas. En particular, propuso integrar la información climática en los instrumentos de planificación territorial.

El documento también incluyó proyectos piloto de adaptación. El proyecto sobre ascenso del nivel del mar permitió identificar zonas costeras vulnerables en el Caribe y el Pacífico, diseñar planes de acción, fortalecer redes de investigación marina e incorporar medidas de adaptación en los planes de ordenamiento territorial de municipios costeros. Específicamente, se impulsó el Proyecto Piloto Nacional Integrado de Adaptación al Cambio Climático (INAP) (2006-2010), el cual fortaleció la producción de escenarios climáticos e información técnica, desarrolló acciones en ecosistemas de alta montaña, zonas insulares y salud pública, y promovió medidas de restauración ecológica, monitoreo glaciar y adaptación agrícola. Este proyecto, tiene el título histórico de ser el primer proyecto a nivel mundial en adaptación al cambio climático aprobado por el Global Environment Facility (GEF), que es el Fondo Mundial para el Medio Ambiente administrado junto con el Banco Mundial.

Un elemento decisivo para incorporar la gestión del riesgo y el cambio climático en la agenda pública fue la temporada invernal de 2010-2011, asociada al fenómeno de La Niña. Entre octubre de 2010 y mayo de 2011 se registraron intensas lluvias que provocaron inundaciones y deslizamientos en buena parte del país, afectaron a millones de personas, destruyeron infraestructura y viviendas e inundaron tierras de uso agropecuario. Estos acontecimientos generaron pérdidas económicas y sociales de gran magnitud.

A raíz de estos eventos, el Gobierno declaró sucesivas emergencias económica, social y ecológica. Esta experiencia evidenció diversas limitaciones institucionales para enfrentar fenómenos hidrometeorológicos extremos y llevó a la adopción de la Ley 1523 de 2012, mediante la cual se estableció la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Tabla 1 - Comunicaciones Nacionales de Cambio Climático de Colombia: fechas, contenidos y principales aportes

Comunicación	Fecha de presentación o publicación	Contenido principal	Principales aportes
Primera Comunicación Nacional	2001. El documento fue avalado por el Consejo Nacional Ambiental. En diciembre de 2001 y presentado ante la CMNUCC durante ese mismo mes.	Elaboró el primer inventario nacional de gases de efecto invernadero, con información de referencia para 1990 y 1994. Identificó los principales sectores y ecosistemas vulnerables y presentó primeras proyecciones sobre temperatura, precipitación, pérdida de nevados y páramos y aumento del nivel del mar. Fue coordinada por el IDEAM con participación de entidades públicas y privadas.	Constituyó el primer diagnóstico nacional sistemático sobre cambio climático. Permitió reconocer que Colombia era altamente vulnerable, aunque su contribución a las emisiones globales fuera relativamente baja. También introdujo el cambio climático en los espacios técnicos e institucionales del Estado.
Segunda Comunicación Nacional	2010.	Actualizó los inventarios de gases de efecto invernadero y profundizó el análisis de vulnerabilidad en agricultura, salud, ecosistemas costeros, páramos, recursos hídricos, infraestructura y energía. Incluyó acciones y proyectos piloto de adaptación en zonas costeras, ecosistemas de alta montaña, territorios insulares, salud pública, agricultura y el Macizo Colombiano.	Fortaleció el enfoque de adaptación y mostró la necesidad de integrar el cambio climático en las políticas, los planes de desarrollo y los instrumentos de planificación territorial. También aportó elementos para el diseño del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.
Tercera Comunicación Nacional	2017. En las fuentes consultadas no aparece una fecha oficial específica de día y mes.	Profundizó la dimensión territorial de la política climática. Presentó un inventario departamental de gases de efecto invernadero para los 32 departamentos y analizó diferencias regionales y sectoriales en materia de emisiones, vulnerabilidad y capacidad de respuesta. También examinó medidas de adaptación y mitigación.	Permitió pasar de un diagnóstico predominantemente nacional a una lectura territorial del cambio climático. Ofreció información para que departamentos, municipios y sectores formularan medidas diferenciadas y fortalecieran la planificación climática.
Cuarta Comunicación Nacional	2026. Fue presentada oficialmente junto con el Segundo Informe Bial de Transparencia.	Integra información sobre emisiones y absorciones, medidas de mitigación, adaptación, impactos y vulnerabilidad, financiamiento climático, transferencia de tecnología, fortalecimiento de capacidades, investigación, educación y participación. También incluye asuntos como carbono negro, contaminantes atmosféricos, gases precursores, movilidad o desplazamiento asociado a factores ambientales, enfoque de género y seguimiento de la NDC.	Representa un avance hacia el seguimiento, la evaluación y la transparencia de la política climática. Permite valorar resultados, identificar brechas de implementación y relacionar la información científica con las necesidades de financiamiento, capacidades y acción climática en los niveles nacional, sectorial y territorial.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio del Medio Ambiente e IDEAM (2001), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial e IDEAM (2010), IDEAM (2017) e IDEAM (2026).

En el discurso político y técnico, la ola invernal comenzó a interpretarse como una manifestación de la creciente variabilidad climática y como una advertencia sobre la necesidad de aprender a vivir con un clima más extremo. Esto llevó a integrar la gestión del riesgo, el cambio climático y la adaptación en la planificación económica, social y ambiental.

En este contexto, el CONPES 3700 de 2011, denominado Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático, reconoció que el cambio climático era un problema de desarrollo. El documento señaló que sus efectos se habían manifestado en inundaciones y sequías con impactos económicos, sociales y ambientales

significativos, y que Colombia enfrentaba el reto de integrar el clima en planes de desarrollo que todavía eran “climáticamente ciegos”.

El CONPES 3700 propuso una estrategia institucional para articular acciones nacionales, sectoriales y territoriales, integrar mitigación y adaptación y avanzar en la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático. En coherencia con este documento, comenzó el diseño del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), concebido como una herramienta para preparar al país frente a los eventos extremos y la transformación gradual del clima y que es coordinado por el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Del mismo modo, este periodo coincide con una reorganización de la administración pública, en la cual las competencias relacionadas con vivienda, agua y saneamiento básico fueron trasladadas al recién creado Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Como resultado, la entidad encargada de la política ambiental pasó a denominarse Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el mandato de articular la conservación de los recursos naturales con la planificación económica y territorial.

El Sistema Nacional de Cambio Climático fue creado formalmente mediante el Decreto 298 de 2016, que definió sus órganos y la composición de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático y de los Nodos Regionales de Cambio Climático. De esta manera, el cambio climático dejó de ser un asunto exclusivo del Ministerio de Ambiente y pasó a involucrar entidades de planeación, agricultura, energía, transporte, vivienda, hacienda, gestión del riesgo y relaciones exteriores, lo que constituyó un avance en el reconocimiento intersectorial del problema público.

La Tercera Comunicación Nacional, presentada en 2016, mostró un avance en el enfoque territorial de las políticas de mitigación y adaptación. Por primera vez se presentó un inventario departamental de gases de efecto invernadero para los 32 departamentos y se identificaron las emisiones de distintos sectores de

la economía nacional. Esta información buscó servir como base para que los gobiernos locales y regionales diseñaran estrategias de mitigación y adaptación y contribuyó a la transferencia del problema a las agendas regionales y locales.

En 2017 se consolidó la Política Nacional de Cambio Climático, liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con la participación del Departamento Nacional de Planeación, el IDEAM, entidades sectoriales, autoridades territoriales y otros actores. La política se articuló con el Sistema Nacional de Cambio Climático y con los instrumentos de planificación y financiación pública previamente creados.

Al mismo tiempo, Colombia aprobó el Acuerdo de París mediante la Ley 1844 de 2017 y en 2018 se aprobó la Ley 1931, por medio de la cual se establecieron directrices para la gestión del cambio climático. Esta ley definió la adaptación como el proceso de ajuste a los efectos presentes y esperados del cambio climático y estableció responsabilidades para la Nación, los departamentos, los municipios, los distritos, las áreas metropolitanas y las autoridades ambientales.

La Ley 1931 consolidó el cambio climático como un asunto obligatorio de política pública. También creó los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales y Territoriales (conocidos como PIGCCS y PIGCCT), que buscan que las entidades públicas identifiquen vulnerabilidades y formulen medidas de adaptación y mitigación de acuerdo con las características de cada sector y territorio, lo que permitiría formular planes, programas y proyectos más específicos.

En 2018 también se fortaleció la institucionalidad climática del Ministerio de Ambiente por medio de la creación de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo, la cual permitió coordinar políticas, planes y programas relacionados con mitigación, adaptación y gestión del riesgo, así como articular estos asuntos con el ordenamiento ambiental del territorio.

A partir de estos cambios, la gobernanza climática colombiana comenzó a articularse en varios niveles. En el nivel político e institucional, el Ministerio

de Ambiente asumió la rectoría de la Política Nacional de Cambio Climático y la coordinación del SISCLIMA, mientras que el Departamento Nacional de Planeación integró el cambio climático en la planificación del desarrollo, la inversión pública y las finanzas climáticas. En el nivel técnico y sectorial participaron el IDEAM, Parques Nacionales, los institutos de investigación y las autoridades ambientales regionales. En el nivel territorial, las gobernaciones, alcaldías y autoridades ambientales comenzaron a formular planes integrales de gestión del cambio climático.

La agenda climática se amplió posteriormente hacia el crecimiento verde, la resiliencia y la transformación productiva. El CONPES 3934 de 2018 vinculó el cambio climático con la competitividad, la productividad, el uso sostenible del capital natural, la eficiencia en el uso de los recursos y los procesos productivos bajos en carbono. En ese sentido, ese documento vinculó de forma más específica al sector privado y le dio un enfoque más productivo y no solamente ambiental al cambio climático.

El CONPES 4058 de 2021 articuló de manera más explícita la adaptación climática y la gestión del riesgo. Su objetivo fue reducir las condiciones de riesgo de desastres y promover la adaptación a la variabilidad climática mediante el fortalecimiento del conocimiento, las capacidades sectoriales y las capacidades técnicas de los territorios.

En 2021 también se aprobó la Ley 2169, denominada Ley de Acción Climática, que estableció metas para alcanzar la carbono-neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono. La norma incluyó objetivos relacionados con la restauración ecológica, la conservación, el uso eficiente del agua y la educación climática.

Por su parte, la Ley 2099 de 2021 promovió la transición energética mediante el impulso a las fuentes no convencionales de energía renovable y al uso eficiente de la energía. Sin embargo, es importante diferenciar la transición energética de la transición justa. Mientras la primera se relaciona principalmente con la

transformación de la matriz energética, la segunda exige analizar cómo se distribuyen los costos y beneficios de esa transformación entre trabajadores, comunidades y territorios.

En 2021 también se aprobó la Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia hacia 2050, conocida como Estrategia 2050. Esta estrategia buscó proyectar la acción climática como una política de Estado y articular objetivos de mitigación, adaptación, resiliencia, transformación productiva y desarrollo bajo en carbono.

En síntesis, la revisión de los instrumentos presentados muestra que la mitigación fue el primer enfoque mediante el cual el cambio climático ingresó a la agenda colombiana. El CONPES 3242 de 2003 lo abordó principalmente desde los mercados de carbono y el Mecanismo de Desarrollo Limpio, mientras que las primeras comunicaciones nacionales priorizaron la elaboración de inventarios de gases de efecto invernadero y el cumplimiento de compromisos internacionales. Sin embargo, la adaptación apareció inicialmente de manera implícita, asociada con la gestión de riesgos ambientales, la salud pública, la vulnerabilidad de los ecosistemas y la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extremos. La Segunda Comunicación Nacional y, especialmente, la ola invernal de 2010-2011 contribuyeron a que la adaptación adquiriera mayor relevancia en la agenda pública.

A partir del CONPES 3700 de 2011, la adaptación y la mitigación comenzaron a incorporarse de manera más articulada como componentes de una política climática intersectorial y territorial. Esta integración se consolidó mediante el PNACC, el SISCLIMA, la Ley 1931 de 2018, los PIGCCS y PIGCCT, la Ley 2169 de 2021 y los documentos CONPES posteriores. No obstante, la incorporación formal de ambos enfoques no ha significado un equilibrio pleno en la implementación: la mitigación continúa teniendo mayor visibilidad en asuntos energéticos, productivos y de reducción de emisiones, mientras que la adaptación enfrenta mayores dificultades de financiación, coordinación y ejecución territorial. En consecuencia, el desafío

no consiste únicamente en reconocer jurídicamente la adaptación y la mitigación, pues ya hay un avance importante en este sentido, sino en garantizar que ambas reciban atención equivalente y se articulen con la gestión del riesgo, la construcción de paz, la protección de ecosistemas y la transición justa.

Conflicto armado y cambio climático

En Colombia, existe una relación estrecha entre el conflicto armado, sus dinámicas territoriales y la política climática. Esta relación no se limita a los daños directos ocasionados por la guerra sobre los ecosistemas, sino que también comprende la forma en que la violencia, el control territorial, las economías ilícitas y las debilidades institucionales condicionan la capacidad del Estado y de las comunidades para implementar políticas de mitigación y adaptación al cambio climático.

El medio ambiente y la naturaleza pueden ser considerados víctimas del conflicto armado colombiano. Como concluyó la Comisión de la Verdad (2022), la guerra produjo degradación de tierras, pérdida de biodiversidad, explotación indebida de recursos naturales y contaminación de fuentes hídricas. Detrás de las disputas por el control territorial y el aprovechamiento de los recursos naturales se encuentran conflictos relacionados con la distribución de los ingresos derivados de su explotación, el reparto inequitativo de la tierra y el agua, y la dependencia de los Estados respecto de las actividades extractivas (Rodríguez et al., 2017).

Tanto en el ámbito académico como en el jurídico se ha avanzado en la discusión sobre el reconocimiento de la naturaleza como víctima, más allá de los daños ocasionados a las personas. Desde un enfoque biocéntrico, esto implica reconocer los impactos del conflicto armado no únicamente por sus efectos directos o indirectos sobre las comunidades, sino también por la afectación de la naturaleza en sí misma, debido a su valor intrínseco (CEV, 2022).

La relación entre conflicto armado y naturaleza presenta, sin embargo, una dimensión ambivalente. En

ciertos contextos, la presencia de grupos armados en zonas de alta biodiversidad restringió el acceso del Estado, de empresas y de otros actores económicos, lo que limitó temporalmente algunas actividades extractivas y produjo lo que ciertos estudios denominan “reservas de facto”. En algunos casos específicos, grupos como las FARC-EP también restringieron prácticas ambientalmente dañinas, entre ellas la deforestación, la pesca con explosivos y la contaminación de fuentes hídricas (McClanahan et al., 2019). Sin embargo, este efecto no debe interpretarse como un resultado positivo del conflicto, sino como una consecuencia contingente y contradictoria de la violencia y del control armado del territorio.

Sin embargo, de manera simultánea, el conflicto armado convirtió los ecosistemas y los recursos naturales en fuentes de financiación y en objetos de disputa. Actores legales e ilegales han utilizado la explotación de la tierra, los bosques, los minerales y otros recursos para financiar sus actividades y consolidar formas de control territorial. En este sentido, los ecosistemas pueden convertirse en un “botín de guerra”, cuya apropiación sostiene o intensifica el conflicto, especialmente cuando las ganancias derivadas de la explotación estimulan prácticas de corrupción y captura institucional (Galeano, 2018).

El conflicto también afecta la capacidad de adaptación de las poblaciones. La violencia, el desplazamiento, la pérdida de medios de vida, la destrucción de infraestructura y la debilidad de las instituciones locales aumentan la exposición y la vulnerabilidad de las comunidades frente a inundaciones, sequías, deslizamientos, olas de calor y otros impactos climáticos. Por ello, las poblaciones que viven en territorios afectados por el conflicto no enfrentan únicamente amenazas climáticas, sino también condiciones sociales, económicas e institucionales que reducen su capacidad de respuesta.

La literatura internacional ha señalado que el cambio climático no suele ser, por sí solo, la causa directa del inicio de los conflictos armados. Sin embargo, puede actuar como un “multiplicador de amenazas” al intensificar factores preexistentes como la vulnerabilidad socioeconómica, la escasez de recursos y la debilidad institucional (Mach et al., 2019). En contextos

de violencia, los impactos climáticos pueden agudizar las disputas por la tierra, el agua y otros recursos, favorecer procesos de movilidad forzada y profundizar desigualdades que ya afectan a comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes (Hendrix et al., 2023).

En ese sentido, en Colombia, la relación entre conflicto armado y cambio climático también puede observarse en la coincidencia territorial entre desastres climáticos, violencia armada y desplazamiento interno. Un análisis espacial realizado por Gelvez y Bauer (2025), para el periodo 1998-2021, muestra una fuerte correlación entre estos tres fenómenos, particularmente en municipios donde habitan pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Esta coincidencia evidencia que los impactos climáticos no se distribuyen de manera homogénea, sino que tienden a concentrarse en territorios con desigualdades históricas, presencia limitada del Estado y mayores niveles de violencia.

La relación es, por tanto, bidireccional. Por un lado, la persistencia del conflicto armado favorece dinámicas que degradan el ambiente, como la deforestación, la minería ilegal, la expansión de la frontera agrícola y el desarrollo de economías ilícitas. Estas actividades reducen los sumideros de carbono, modifican el uso del suelo y debilitan la capacidad de los ecosistemas para regular el clima y proteger a las comunidades frente a inundaciones y sequías. Por otro lado, los impactos del cambio climático y la degradación ambiental pueden intensificar disputas por la tierra, el agua y los recursos naturales, profundizar la vulnerabilidad social y reconfigurar los escenarios de violencia (Landholm et al., 2019; Malamud, 2020).

Precisamente, la deforestación constituye uno de los principales puntos de conexión entre el conflicto armado y el cambio climático. Durante varios años, el control territorial ejercido por las FARC-EP y las restricciones de acceso a determinadas zonas contribuyeron, paradójicamente, a mantener relativamente conservadas extensas áreas de bosque. Sin embargo, después de la firma del Acuerdo de Paz de 2016 y del retiro de las FARC-EP de varios territorios, se produjo un vacío de poder que facilitó la llegada de acaparadores de tierras, taladores, ganaderos, cultivadores de coca y otros actores económicos legales e ilegales.

La deforestación posterior al Acuerdo de Paz ha representado un reto importante para la administración pública colombiana. La pérdida de bosques libera carbono almacenado, reduce la capacidad de los bosques amazónicos y andinos para regular el clima y debilita servicios ecosistémicos como la regulación hídrica y la protección frente a inundaciones y sequías. De este modo, los procesos de paz y la reconfiguración territorial posterior al conflicto pueden producir efectos contradictorios: abren oportunidades para la construcción de paz ambiental, pero también pueden generar nuevas presiones sobre los ecosistemas si no existen instituciones capaces de regular el uso del suelo y proteger a las comunidades.

Justamente, el Acuerdo Final de Paz de 2016 constituyó una ventana de oportunidad para incorporar de manera más visible la dimensión ambiental en la agenda de construcción de paz. Aunque el acuerdo no contiene un punto específico dedicado a la naturaleza, sí desarrolla los enfoques territorial, diferencial y de género que permiten reconocer las particularidades sociales, culturales y ambientales de los territorios afectados por la guerra. Asimismo, el debate sobre la justicia restaurativa ambiental ha resaltado la necesidad de restablecer relaciones comunitarias y reparar daños físicos, simbólicos y espirituales ocasionados por el conflicto (JEP, 2026).

Uno de los instrumentos derivados del Acuerdo de Paz en materia ambiental son los Planes de Zonificación Ambiental, orientados a promover un desarrollo sostenible y equitativo en territorios priorizados mediante los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Estos planes buscan estabilizar la frontera agrícola, proteger áreas de especial interés ambiental como páramos, humedales y reservas forestales, promover alternativas productivas sostenibles y fortalecer la gobernanza territorial. En consecuencia, pueden articular la adaptación climática, la conservación de ecosistemas y la construcción de paz en zonas históricamente afectadas por el conflicto.

No obstante, la persistencia de la violencia continúa limitando estos avances. La militarización de la protección ambiental o “militarización verde”,

como ha llegado a ser denominada, como ocurrió con la Operación Artemisa, ha buscado combatir la deforestación y los delitos ambientales en áreas protegidas, pero también ha sido cuestionada por concentrarse en la represión de comunidades campesinas y locales. Esto evidencia que las políticas de conservación y adaptación no pueden reducirse a medidas de control armado o de seguridad, sino que requieren alternativas productivas, participación comunitaria, protección de líderes y fortalecimiento de las capacidades institucionales territoriales.

La llegada del nuevo gobierno de Abelardo De la Espriella, que asumió en agosto de 2026, introdujo una nueva orientación en la agenda ambiental colombiana. Su plan de gobierno ha incluido la estrategia ABC: “Agua, Biodiversidad y Comunidades; bioeconomía, legalidad y prosperidad para Colombia”, la cual plantea que la degradación ambiental no constituye principalmente un problema ecológico, sino una manifestación de la ausencia estatal, la pobreza y el control territorial ejercido por estructuras criminales. En consecuencia, propone transformar la protección ambiental de una agenda sectorial en una política de seguridad nacional (Deutsche Welle, 2026). No obstante, esta perspectiva podría favorecer la militarización de la política ambiental y otorgar prioridad a una visión productiva de la protección de la naturaleza, en detrimento de los enfoques participativos, comunitarios y de garantía de derechos territoriales.

En este marco, las políticas de adaptación climática y transición justa enfrentan desafíos particulares en el caso colombiano. No basta con formular normas, planes y estrategias nacionales, pues es necesario garantizar que estos instrumentos puedan implementarse en territorios donde persiste el control territorial de grupos armados, economías ilícitas, conflictos por la tierra y capacidades estatales limitadas. Además, los procesos de negociación y formulación de políticas no involucran únicamente a actores institucionales formales, pues los grupos armados ilegales continúan ejerciendo influencia sobre el control territorial y las condiciones de implementación de políticas ambientales, incluyendo las relacionadas con el cambio climático.

Transición justa

La transición justa es un enfoque que busca que la transformación hacia una economía baja en carbono y un sistema energético más limpio no genere nuevos procesos de exclusión, desempleo, desplazamiento o desigualdad. Aunque inicialmente el concepto se concentró en la protección de los trabajadores y de los medios de vida afectados por cambios económicos e industriales, posteriormente incorporó dimensiones ambientales, territoriales, étnicas, de género y de participación social (Pucheta et al., 2024). En el caso colombiano, esto implica que la transición energética no debe limitarse a sustituir combustibles fósiles por fuentes renovables, sino que debe garantizar una distribución equitativa de costos y beneficios, proteger a las comunidades y asegurar su participación en las decisiones.

La transición justa se relaciona con el Acuerdo Final de Paz de 2016 porque ambos procesos tienen como escenario principal territorios rurales afectados por el conflicto, la pobreza, la débil presencia estatal y la explotación intensiva de los recursos naturales. Aunque el Acuerdo de Paz no contiene un capítulo específico denominado “transición justa”, sí incorpora enfoques territorial, diferencial, étnico, campesino y de género que son fundamentales para construirla. Estos enfoques permiten reconocer que las transformaciones productivas, ambientales y energéticas no tienen los mismos efectos sobre todas las comunidades y que, por tanto, deben considerar las particularidades históricas, culturales y económicas de cada territorio.

El punto 1.1.10 del Acuerdo Final, relacionado con el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva, constituye uno de los principales vínculos entre paz ambiental y transición justa. Este punto ordenó la elaboración de un Plan de Zonificación Ambiental para delimitar la frontera agrícola, identificar áreas de especial interés ambiental y proteger zonas de alta biodiversidad, páramos, humedales y otras fuentes hídricas. El propósito no era únicamente conservar ecosistemas, sino también generar alternativas equilibradas entre la protección ambiental y el bienestar de las comunidades campesinas que ocupan

o colindan con esas áreas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022).

En este sentido, los Planes de Zonificación Ambiental y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial pueden contribuir a una transición justa porque buscan articular la conservación con alternativas productivas sostenibles, el ordenamiento territorial y el mejoramiento de las condiciones de vida en municipios afectados por el conflicto. El Plan de Zonificación Ambiental tiene un carácter indicativo, progresivo y participativo, y pretende orientar las decisiones sobre el uso del suelo mediante la participación de actores nacionales, regionales y comunitarios (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022).

La relación también puede observarse en la necesidad de reparar los daños ocasionados por el conflicto armado a las comunidades, los territorios y la naturaleza. Desde una perspectiva de justicia restaurativa ambiental, la transición justa no debería limitarse a proteger a los trabajadores de sectores extractivos frente a la transformación energética, sino que también debería contribuir a reparar daños ambientales, restablecer relaciones comunitarias y garantizar que las poblaciones históricamente afectadas participen en la definición del futuro de sus territorios (Comisión de la Verdad, 2022; Jurisdicción Especial para la Paz, 2026). Esta perspectiva es especialmente relevante en regiones donde la extracción de carbón, petróleo, minerales o madera ha producido ingresos, pero también conflictos socioambientales, deterioro ecológico y desigualdades y que se han tornado más vulnerables a eventos extremos.

Uno de los principales avances recientes ha sido la incorporación explícita de la transición energética justa en la agenda del Gobierno nacional. En 2022, el Ministerio de Minas y Energía inició un proceso de diálogo social para construir la hoja de ruta de la Transición Energética Justa, incorporando perspectivas étnicas, territoriales y de género. La metodología incluyó etapas de diagnóstico, definición de una visión de futuro y formulación de acciones, con atención a las barreras, los riesgos y las condiciones necesarias para implementar la transición (Ministerio de Minas y Energía, 2022, 2023).

El diagnóstico oficial de 2024 definió cuatro pilares para la Transición Energética Justa: equidad y democratización; gradualidad, soberanía y confiabilidad; participación social; y conocimiento, ciencia y tecnología. Estos pilares muestran que la política no se limita a la expansión de energías renovables, sino que también busca promover una distribución más equilibrada de cargas y beneficios, una mayor participación de las comunidades y una transformación gradual que preserve la seguridad energética (Ministerio de Minas y Energía, 2024a).

Es importante reconocer que la relación entre conflicto, ambiente y cambio climático también tiene una dimensión de género. Las mujeres rurales pueden experimentar de manera diferenciada los efectos de la degradación ambiental, los eventos climáticos extremos, el desplazamiento y la pérdida de medios de vida. Por esta razón, algunos estudios proponen analizar la violencia ambiental y climática como una forma de violencia de género, especialmente en contextos de posconflicto y construcción de paz (Urzola & González, 2022).

En 2023, el Gobierno presentó una orientación basada en el aumento de las inversiones en energías limpias y descarbonización, la sustitución progresiva de combustibles fósiles, la eficiencia energética, la adecuación regulatoria para acelerar las energías renovables y la reindustrialización de la economía. También vinculó la transición con la diversificación productiva, la generación de mayor valor agregado y la transformación de un modelo dependiente de la exportación de recursos energéticos primarios (Ministerio de Minas y Energía, 2023).

Otro avance ha sido la formulación de la Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa. Esta contempla líneas estratégicas relacionadas con hidrocarburos, minería, nuevos energéticos, energía eléctrica y gestión de la demanda. En el sector eléctrico, plantea asuntos como la democratización de la energía, el despliegue de proyectos a gran escala, la confiabilidad del sistema y la modernización del mercado (Ministerio de Minas y Energía, 2025).

También se han impulsado iniciativas relacionadas con las comunidades energéticas y la generación

distribuida. Estas buscan ampliar la participación de comunidades y territorios en la producción y gestión de la energía, de modo que la transición no dependa exclusivamente de grandes empresas o proyectos centralizados. En este sentido, las comunidades energéticas pueden contribuir a democratizar el acceso a la energía y a distribuir localmente algunos beneficios de la transformación energética (Ministerio de Minas y Energía, 2024b).

La transición justa también ha adquirido una dimensión internacional y de política exterior. El Gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) presentó en espacios como las conferencias climáticas, la CELAC-UE y la COP16 una visión que vincula la descarbonización con la justicia social, los derechos territoriales, la protección de comunidades y la cooperación internacional para la adaptación. En esta narrativa, Colombia busca posicionarse como un país que promueve una transformación energética compatible con la protección de trabajadores, comunidades extractivas y territorios vulnerables (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2024; Ministerio de Minas y Energía, 2025).

A pesar de estos avances en la formulación de la política, la transición justa todavía se encuentra en proceso de consolidación y enfrenta importantes desafíos. En primer lugar, Colombia no cuenta todavía con un instrumento vinculante de transición justa que defina de manera integral los derechos de los trabajadores y las comunidades, las obligaciones estatales, los mecanismos de financiación, la reconversión laboral y la participación de múltiples actores involucrados. La Ley 2099 de 2021 fortaleció la transición energética y las fuentes no convencionales de energía renovable, pero no equivale por sí sola a una política completa de transición justa.

En segundo lugar, persiste una tensión entre la expansión de proyectos de energías renovables y los derechos de las comunidades. Los proyectos eólicos, solares, de hidrógeno y de infraestructura eléctrica pueden contribuir a la descarbonización, pero también generar conflictos por el uso del suelo, afectaciones culturales, impactos sobre ecosistemas y disputas por la distribución de beneficios. Por ello, la transición

energética puede reproducir prácticas extractivas si no garantiza participación efectiva, consulta previa cuando corresponda, protección ambiental y distribución equitativa de los ingresos (Pucheta et al., 2024; Ministerio de Minas y Energía, 2024a).

En tercer lugar, la transición afecta de manera desigual a los territorios dependientes de actividades minero-energéticas. Regiones como La Guajira, Cesar, Arauca y Meta enfrentan el desafío de diversificar sus economías sin destruir los medios de vida existentes. Una transición justa debe incluir formación laboral, reconversión productiva, protección de ingresos, fortalecimiento de servicios públicos y nuevas oportunidades económicas para trabajadores y comunidades (Ministerio de Minas y Energía, 2024a).

Finalmente, en los territorios afectados por el conflicto armado, la transición justa requiere coordinar la política energética con el Acuerdo de Paz, los PDET, los Planes de Zonificación Ambiental, los planes de desarrollo departamentales y municipales y los instrumentos de cambio climático. Si estas políticas se formulan de manera separada, pueden generar contradicciones: por ejemplo, promover la conservación sin ofrecer alternativas económicas, impulsar proyectos renovables sin participación comunitaria o combatir la deforestación mediante medidas represivas que afecten a comunidades campesinas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022).

En Colombia, la transición justa se encuentra todavía en una etapa de construcción institucional y política. Sus principales avances se relacionan con la incorporación de enfoques de equidad, participación, territorio, género y diversidad étnica en la Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa, así como con la articulación progresiva entre transición energética, paz ambiental, ordenamiento territorial y desarrollo rural. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la ausencia de un marco legal integral, la protección de trabajadores y comunidades dependientes de actividades extractivas, la distribución de beneficios de los proyectos renovables y la coordinación entre las políticas climáticas, energéticas y de implementación del Acuerdo de Paz.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones parten de la premisa de que Colombia no necesita replantear nuevamente la construcción de su política climática y ambiental, sino proteger, financiar, articular y hacer vinculantes los instrumentos ya existentes. El país cuenta con normas, planes, sistemas de coordinación y herramientas derivadas del Acuerdo de Paz, pero el problema principal se encuentra en su implementación desigual, su dependencia de los ciclos políticos y las limitadas capacidades financieras y técnicas de los gobiernos territoriales.

1. Crear instrumentos permanentes y vinculantes

Colombia debe continuar avanzando con un marco legal de largo plazo que garantice la continuidad de la política climática, la adaptación, la transición justa y la paz ambiental más allá de los cambios de gobierno. Instrumentos como el Sistema Nacional de Cambio Climático, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales, y los instrumentos derivados del Acuerdo de Paz deben articularse tanto mediante instrumentos jurídicos y documentos de política pública que defina obligaciones, responsables, metas, fuentes de financiación e indicadores de cumplimiento.

En ese sentido, más que crear nuevas estructuras burocráticas, es necesario otorgar estabilidad jurídica y presupuestal a los instrumentos existentes. Los planes nacionales de desarrollo y los presupuestos anuales deberían demostrar cómo contribuyen al cumplimiento de las metas climáticas y ambientales de largo plazo. Asimismo, cualquier modificación sustantiva de estos instrumentos debería contar con justificación técnica, participación pública y evaluación de sus efectos sobre la adaptación, la mitigación, la biodiversidad y la construcción de paz.

2. Integrar el cambio climático en las agendas sectoriales

El cambio climático todavía se encuentra en buena medida concentrado en el Ministerio de Am-

biente y en algunas entidades especializadas. Para superar esta situación, la adaptación y la mitigación deben incorporarse de manera transversal y obligatoria en las políticas de agricultura, transporte, energía, vivienda, salud, educación, hacienda, comercio, seguridad y relaciones exteriores.

Eso implica que cada ministerio debería contar con metas climáticas verificables, presupuesto identificado y responsables institucionales. La Comisión Intersectorial de Cambio Climático y el DNP deberían realizar evaluaciones periódicas para determinar si las políticas sectoriales son compatibles con la adaptación, la reducción de emisiones y la transición justa. Esta medida permitiría evitar que el cambio climático sea tratado como una agenda sectorial aislada y favorecería su incorporación efectiva en las decisiones de desarrollo.

3. Fortalecer las capacidades financieras territoriales

La experiencia colombiana ha demostrado que la formulación de planes climáticos no garantiza su implementación. Muchos municipios y departamentos carecen de recursos propios, equipos técnicos y capacidad para convertir los planes integrales, los planes de desarrollo y los instrumentos de ordenamiento territorial en proyectos financiados. Por ello, el Gobierno nacional debería crear un fondo de implementación climática territorial, con recursos plurianuales, criterios de distribución basados en vulnerabilidad y mecanismos de acceso simplificado para municipios con menores capacidades financieras, humanas y técnicas.

Este fondo debería financiar estudios de riesgo, sistemas de información, proyectos de adaptación basada en ecosistemas, infraestructura resiliente, restauración, movilidad sostenible, seguridad hídrica y alternativas productivas. También debería apoyar equipos técnicos regionales permanentes que acompañen la formulación, ejecución y evaluación de proyectos. La financiación debe priorizar municipios PDET, territorios indígenas y afrocolombianos, zonas de frontera, áreas afectadas por el conflicto y regiones con alta exposición a eventos climáticos.

4. Proteger la institucionalidad ambiental y de paz

La reducción del tamaño del Estado no debería traducirse en el debilitamiento de las entidades responsables de proteger los ecosistemas, implementar el Acuerdo de Paz o coordinar la política climática. En Colombia, la institucionalidad ambiental y la institucionalidad de paz están estrechamente relacionadas, especialmente en territorios donde la deforestación, la presencia de grupos armados, la pobreza y los conflictos por la tierra se superponen y persisten a pesar de los acuerdos de paz o las respuestas armadas.

Por ello, cualquier reforma administrativa debería garantizar la continuidad de las funciones técnicas, los sistemas de información, las autoridades ambientales regionales, los equipos de implementación territorial y los mecanismos de participación. Así, la eficiencia estatal no debe medirse únicamente por la reducción del número de entidades, sino por su capacidad efectiva para prevenir daños, proteger derechos, coordinar políticas y producir resultados verificables.

5. Reconocer vulnerabilidades diferenciadas

Las políticas climáticas deben incorporar de manera obligatoria enfoques territorial, étnico, campesino, de género y generacional. Los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y el campesinado enfrentan impactos diferenciados debido a su dependencia de los recursos naturales, la exposición a conflictos territoriales, la pobreza, el desplazamiento y las barreras históricas de acceso a los servicios públicos y a la toma de decisiones.

En consecuencia, los instrumentos climáticos deberían incluir diagnósticos diferenciados, indicadores desagregados, mecanismos de participación culturalmente adecuados y recursos específicos para estas poblaciones. La consulta previa, cuando corresponda, la protección de conocimientos tradicionales y la participación efectiva deben ser componentes centrales de los proyectos de conservación, adaptación, infraestructura y transición energética.

6. Articular transición justa y paz ambiental

La transición justa debe vincularse explícitamente con la implementación del Acuerdo de Paz, los PDET, los Planes de Zonificación Ambiental y los programas de sustitución de economías ilícitas. La transformación hacia una economía baja en carbono no será sostenible si las comunidades que dependen de actividades extractivas o de economías informales no cuentan con alternativas económicas, formación laboral, protección de ingresos y acceso a servicios públicos.

Por ello, se recomienda crear planes territoriales de transición justa para regiones minero-energéticas y zonas afectadas por el conflicto. Estos planes deberían identificar trabajadores, actividades económicas, impactos ambientales, actores territoriales y oportunidades de diversificación productiva.

7. Invertir más allá de la respuesta militar

La persistencia de las economías ilícitas demuestra que la acción militar, por sí sola, no resuelve los problemas ambientales ni territoriales. La deforestación, la minería ilegal, los cultivos de uso ilícito y el acaparamiento de tierras se mantienen atractivos porque generan ingresos en contextos donde existen pocas alternativas económicas y una débil presencia estatal.

Por ello, se requiere una inversión integral y sostenida en vías terciarias, educación, salud, conectividad, crédito, asistencia técnica, titulación, mercados campesinos, restauración ecológica y proyectos productivos sostenibles. La seguridad debe articularse con la construcción de capacidades civiles y con la protección de líderes sociales y ambientales. La acción estatal debería pasar de una lógica exclusivamente reactiva a una estrategia de presencia integral y prevención territorial.

8. Superar la securitización de la agenda ambiental

Vinculado a lo anterior, la degradación ambiental puede estar relacionada con el control territorial de grupos armados, pero reducir la política ambiental a una cuestión de seguridad nacional puede desplazar otros componentes fundamentales, como la adapta-

ción climática, la participación comunitaria, la justicia ambiental y la transición justa. Un enfoque exclusivamente securitario puede favorecer la militarización de la conservación y generar conflictos con comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas.

Se recomienda adoptar un enfoque de seguridad ambiental y climática centrado en la protección de derechos, la prevención de riesgos, la gobernanza territorial y la construcción de capacidades civiles. Las Fuerzas Militares pueden cumplir funciones de apoyo logístico y protección, pero la conducción de la política ambiental debe permanecer en las autoridades civiles y ambientales, con controles democráticos y participación ciudadana.

9. Fortalecer las veedurías ambientales ciudadanas

Las veedurías ambientales deberían reconocerse como instrumentos permanentes de control social sobre las políticas climáticas, los proyectos extractivos, la transición energética, la restauración y los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz. Para ello, es necesario garantizar acceso oportuno a información, formación técnica, protección a líderes y mecanismos de respuesta institucional.

Se recomienda crear un sistema nacional de seguimiento ciudadano a la acción climática, articulado con las personerías, las contralorías, las defensorías regionales, las universidades y las organizaciones comunitarias. Este sistema podría publicar información sobre presupuesto, avance físico, cumplimiento de metas, impactos ambientales y participación de comunidades. En territorios de alto riesgo, las veedurías deberían contar con protocolos especiales de protección y acompañamiento.

10. Garantizar recursos de largo plazo

La fragilidad de la política climática se hace evidente cuando las prioridades cambian con cada gobierno. Aunque Colombia cuenta con la Estrategia 2050 y otros instrumentos de largo plazo, su implementación depende con frecuencia de decisiones presupuestales

de corto plazo. Para superar esta limitación, se deben establecer fuentes permanentes de financiación mediante asignaciones presupuestales plurianuales, recursos del impuesto al carbono, cooperación internacional, regalías, fondos ambientales y mecanismos de financiación climática.

Estos recursos deberían estar protegidos frente a recortes discrecionales y contar con reglas claras de asignación. La financiación debe orientarse especialmente a la adaptación, porque sus beneficios suelen ser territoriales y de largo plazo, pero también debe apoyar la mitigación, la restauración, la transición justa y la implementación ambiental del Acuerdo de Paz.

Notas

[1] No obstante, la gráfica no incluye las emisiones asociadas al cambio de uso del suelo, como la deforestación, por lo que debe interpretarse como una aproximación a la evolución de las emisiones energéticas e industriales más que como una medida del conjunto de las emisiones de gases de efecto invernadero del país

Referencias

Abram, S., Atkins, E., Dietzel, A., Jenkins, K., Kiamba, L. N., Kirshner, J., Kreienkamp, J., Parkhill, K., Pegram, T., & Santos Ayllón, L. M. (2022). *Just transition: A whole-systems approach to decarbonisation*. *Climate Policy*, 22(8), 1033–1049. Disponible en: doi.org/10.1080/14693062.2022.2108365

Comisión de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad: Hallazgos y recomendaciones*. Disponible en: comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones-1

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Valoración de daños y pérdidas: Ola invernal en Colombia 2010–2011*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: repositorio.cepal.org/handle/11362/37958

Deutsche Welle. (2026). *Colombia: ¿Qué será del medio ambiente con De la Espriella?* Disponible en: dw.com/es/colombia-de-la-espriella-presidente-qu%C3%A9-le-espera-al-medio-ambiente/a-77833774

Fuenmayor, J. (2017). *Actores en las decisiones públicas: Aportes desde el enfoque de análisis de políticas*. *Económicas CUC*, 38(2), 43–60. Disponible en: doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04

Galeano, E. L. A. (2018). *Procesos de articulación entre crimen organizado y captura de Estado local*. *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional*, 5(2), 118–134.

Gelvez, J. D., & Bauer, L. (2025). *Climate disasters, armed conflict, and forced displacement: A 23-year spatial analysis in Colombia*. *Social Science Quarterly*, 106, Article e70053. Disponible en: doi.org/10.1111/ssqu.70053

Global Carbon Project. (2025). *Global Carbon Budget 2025*. Disponible en: globalcarbonbudget.org

Guardela Contreras, L. M. (2020). *Evolución de la política de cambio climático en Colombia*. *Vniversitas*, 69, 1–17. Disponible en: doi.org/10.11144/Javeriana.vj69.epcc

Hendrix, C. S., Koubi, V., Selby, J., et al. (2023). *Climate change and conflict*. *Nature Reviews Earth & Environment*, 4, 144–148. Disponible en: doi.org/10.1038/s43017-022-00382-w

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2017). *Tercera comunicación nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. IDEAM.

Jurisdicción Especial para la Paz. (2026). *Herramientas para la identificación, caracterización y documentación de daños ambientales en el marco del conflicto armado*. JEP.

Landholm, D. M., Pradhan, P., & Kropp, J. P. (2019). *Diverging forest land use dynamics induced by armed conflict across the tropics*. *Global Environmental Change*, 56, 86–94.

Mach, K. J., Kraan, C. M., Adger, W. N., Buhaug, H., Burke, M., Fearon, J. D., Field, C. B., Hendrix, C. S., Maystadt, J.-F., O'Loughlin, J., Roessler, P., Scheffran, J., Schultz, K. A., & von Uexkull, N. (2019). *Climate as a risk factor for armed conflict*. *Nature*, 571, 193–197. Disponible en: doi.org/10.1038/s41586-019-1300-6

Malamud, M. (2020). *Climate change and violence in post-conflict Colombia*. *International Journal of Technoethics*, 11(2), 52–59. Disponible en: doi.org/10.4018/IJT.2020070104

McClanahan, B., Sánchez Parra, T., & Brisman, A. (2019). *Conflict, environment and transition: Colombia, ecology and tourism after demobilisation*. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 8(3), 74–88. Disponible en: doi.org/10.5204/ijcsd.v8i3.1246

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). *Plan de Zonificación Ambiental*. Disponible en: minambiente.gov.co/ordenamiento-ambiental-territorial-y-sistema-nacional-ambiental-sina/plan-de-zonificacion-ambiental/

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, & Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2010). *Segunda comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. IDEAM.

Ministerio del Medio Ambiente, & Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2001). *Colombia: Primera comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. IDEAM.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024). *COP16 de biodiversidad: Paz con la naturaleza, adaptación y transición justa*.

Ministerio de Minas y Energía. (2022). *Diálogo social para definir la hoja de ruta para la Transición Energética Justa en Colombia*. Disponible en: minenergia.gov.co/documentos/9497/HojaRutaTransicionEnergeticaJustaColombia.pdf

Ministerio de Minas y Energía. (2023). *Una transición energética justa y sostenible*. Disponible en: minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/una-transici%C3%B3n-energ%C3%A9tica-justa-y-sostenible/

Ministerio de Minas y Energía. (2024a). *Diagnóstico base para la Transición Energética Justa*. Disponible en: minenergia.gov.co/documentos/12591/DIAGN%C3%93STICO_BASE_PARA_LA_TRANSICI%C3%93N_ENERG%C3%89TICA_JUSTA-2024.pdf

Ministerio de Minas y Energía. (2024b). *Estrategia nacional para el desarrollo de comunidades energéticas*.

Ministerio de Minas y Energía. (2025). *Hoja de ruta para la Transición Energética Justa en Colombia*. Disponible en: minenergia.gov.co/documents/13272/Hoja_de_ruta_transicion_energetica_justa_TEJ_2025.pdf

Our World in Data. (2025). *Annual CO₂ emissions*. Disponible en: ourworldindata.org/grapher/annual-co2-emissions-per-country

Pucheta, M., Álvarez Alonso, C., & Cisterna Gaete, P. I. (2024). *Transición justa: Tensiones de un concepto en disputa*. Disponible en: doi.org/10.36852/2695-4427_2024_10.01

Ríos-Sierra, J., Bula-Galiano, P., & Morales, J. A. (2019). *Departamentos de frontera y violencia periférica en Colombia*. Revista Criminología, 61(2), 113–132. Disponible en: scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082019000200113

Rodríguez, C., Rodríguez, D., & Durán, H. (2017). *La paz ambiental: Retos y propuestas para el posacuerdo*. Dejusticia. Disponible en: icp.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/La%20paz%20ambiental.pdf

Sánchez, A. (2017). *Los saberes de la guerra: Memoria y conocimiento intergeneracional del conflicto en Colombia*. Siglo del Hombre Editores; Universidad Nacional de Colombia.

Urzola, N., & González, M. P. (2022). *Gender-based environmental violence in Colombia: Problematising dominant notions of gender-based violence during peacebuilding*. Australian Feminist Law Journal, 48(2), 245–264. Disponible en: doi.org/10.1080/13200968.2022.2147704

SOBRE EL AUTOR

Edgar Andrés Londoño Niño

Doctor en Ciencia Política per Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Estadual Paulista - UNESP) y Politólogo (Universidad Nacional de Colombia). Docente e investigador de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).



Cadernos do OIMC es una publicación de periodicidad variable del Observatorio Interdisciplinario sobre el Cambio Climático de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (UERJ).

El consejo editorial está integrado por los profesores Ana Paula Tostes, Carlos R. S. Milani, Elza Neffa, Mário Soares y Rosa Formiga.

La publicación está a cargo del coordinador responsable del OIMC, actualmente Carlos R. S. Milani.

Maquetación: Tiago Maranhão
Layout: Rubens de S. Duarte

¿Cómo citar este documento?

Londoño Niño, Edgar Andrés. *Avances y desafíos de las políticas de adaptación, mitigación y transición justa en Colombia*. Rio de Janeiro: Cadernos do OIMC, v. 25, 2026.
ISSN: 2764-1120



Observatório
Interdisciplinar
das Mudanças
Climáticas



obsinterclima.eco.br



[/obsinterclima](https://www.facebook.com/obsinterclima)



[@_oimc](https://www.instagram.com/_oimc)

Apoyo



iCS

instituto
CLIMA e SOCIEDADE