

EXPLORING SUSTAINABLE LOW CARBON DEVELOPMENT PATHWAYS



EXPLORANDO LAS VÍAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE BAJAS EN CARBONO UNA INTRODUCCIÓN A LOS DEBATES INTERNACIONALES

Hans Verolme & Janine Korduan

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Brot
für die Welt

actalliance



WWF



CAN
CLIMATE ACTION NETWORK

EXPLORANDO LAS VÍAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE BAJAS EN CARBONO

Luchar contra el cambio climático y garantizar el desarrollo sostenible para todos. Estos son dos de los mayores desafíos a los que se enfrenta el mundo de hoy. El proyecto "Explorando las vías de desarrollo sostenible bajas en carbono" mostrará cómo son las formas de desarrollo sostenibles que al mismo tiempo tienen bajas emisiones. Una iniciativa conjunta de la Fundación Friedrich Ebert (FES), Pan para el Mundo, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Climate Action Network International (CAN-I) y la Acción Conjunta de las Iglesias (ACT), con una base común de entendimiento sobre la cual, todo proyecto de desarrollo futuro, debe contar las siguientes características:

BAJO EN CARBONO. Es decir, con una mínima emisión de gases de efecto invernadero.

ECOLÓGICAMENTE SOSTENIBLE. Que respete por completo los límites planetarios.

BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS. Es decir, con un claro enfoque a la participación y la reducción de la pobreza.

SOCIALMENTE INCLUSIVO. Lo que significa que ha de crear bienestar y empleos y, al mismo tiempo, absorber las consecuencias sociales negativas.

JUSTO. Que distribuya por igual las cargas y las oportunidades entre las distintas partes.

ESPECÍFICO SEGÚN EL PAÍS. Es decir, que se considere el contexto y los retos específicos de cada país.

El proyecto de inició en 2013 en cuatro países piloto: Kazajstán, Perú, Tanzania y Vietnam. En estrecha cooperación con distintos socios nacionales procedentes de la sociedad civil, del panorama político y científico, nuestros objetivos consisten en:

- Esbozar los aspectos clave de las vías de desarrollo sostenibles y bajas en carbono, que sirvan como referente regional e internacional.
- Mostrar que el desarrollo bajo en carbono no solo es posible, sino beneficioso para la economía y la sociedad.
- Preparar plataformas nacionales de diálogo para un amplio y diverso número de interlocutores.
- Promocionar e intensificar las redes de la sociedad civil en los respectivos países y regiones.

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Brot
für die Welt



actalliance

EL CASO DEL DESARROLLO BAJO EN CARBONO

El cambio climático ya está aquí. Las poblaciones más pobres del mundo, a pesar de que apenas son responsables de este problema hecho por el hombre, son las más vulnerables a sus impactos. Muchos países en vías de desarrollo están luchando para hacer frente al cambio climático y erradicar la pobreza al mismo tiempo. Para acatar este doble desafío, el Acuerdo de Copenhague de 2009 alentó a los países en vías de desarrollo a elaborar *Estrategias de Desarrollo Bajo en Carbono* (LCDS/LEDS por sus siglas en inglés). Las LCDS describen “planes o estrategias de futuro para el desarrollo económico nacional que engloban un bajo nivel de emisiones y/o el crecimiento económico resistente al clima” (OCDE e IEA 2010).

En este documento se argumenta que los países desarrollados tienen la obligación moral y legal de eliminar las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, los países en vías de desarrollo, con el apoyo de los países desarrollados, han de ser alentados a embarcarse en vías de desarrollo bajas en carbono. Esto debería suceder, principalmente, sobre la base de la equidad y la cooperación mutua.

El hecho de fomentar y apoyar la acción por parte de las economías emergentes de ingresos medios y de los países menos desarrollados con objeto de reducir la intensidad de carbono de sus economías integrando una planificación de bajas emisiones de carbono en los procesos políticos a largo plazo, es un hecho muy impetuoso, sobre todo porque que ya se ven afectados por los efectos adversos del cambio climático.

Las estrategias de desarrollo bajas en carbono van más allá de las corrientes convencionales de preocupación climática en la elaboración de políticas. El desarrollo bajo en carbono ofrece oportunidades económicas y sociales. Se trata de trazar una vía de desarrollo bajo en carbono y diseñar un marco global que beneficiará de manera significativa la inversión, el empleo, la generación de ingresos y la innovación tecnológica, dando lugar a una mayor eficiencia y reducción de costes. En este proceso se logra un equilibrio entre la reducción y prevención de las emisiones, por una parte, y la capacidad de adaptación y resiliencia de un país, por otra. Sin embargo, no existe ninguna solución universal para el desarrollo sostenible.

¿QUÉ ES UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO BAJA EN CARBONO?

No existe ninguna definición aceptada internacionalmente sobre el concepto de desarrollo bajo en carbono en general, ni tampoco sobre las estrategias y medidas relacionadas. Una definición universal capaz de representar todos los contextos y condiciones específicos de los distintos países es prácticamente imposible dada la amplia gama de estrategias y medidas que pueden formar parte de las LCDS (Mulugetta y Urbanas 2010, ACT 2012). Project Catalyst (2009) ofrece la siguiente útil descripción: una estrategia de desarrollo bajo en carbono es un plan estratégico para ayudar a un país a cambiar su trayectoria de desarrollo transmutándose en una economía baja en emisiones de carbono y resistente al cambio climático, logrando un desarrollo sostenible. Tal estrategia se basa en las prioridades socioeconómicas de desarrollo del país. Tiene un componente largoplacista que incluye una visión estratégica, así como un componente a corto y medio plazo que muestre las medidas específicas que se llevarán a cabo con el fin de llegar a una vía baja en carbono y resistente al clima.

Desde 2007, las estrategias y medidas de bajo carbono se han formulado, elaborado y puesto en práctica, por ejemplo, en Bangladesh, China y Guyana (ACT 2012). Debido a las variaciones en las posibilidades que disponen los diferentes países y en sus prioridades y niveles de desarrollo, resulta ineficaz establecer una LCDS con una plantilla generalizada (ECN 2011). Mucho más representativas que los objetivos, propósitos y elementos comunes son sus diferencias significativas. Existe una “diversidad potencialmente ilimitada”. Por lo general, las LCDS se planifican a escala nacional pero, dependiendo de las circunstancias, también es posible una LCDS específica según sector o provincia.

AS RAÍCES DE LAS LCDS EN LOS ASUNTOS INTERNACIONALES

En el discurso internacional, se han utilizado indistintamente términos como estrategia de desarrollo bajo en carbono, estrategia de desarrollo de bajas emisiones (EDBE), plan de crecimiento de bajo carbono y desarrollo climáticamente inteligente. Su origen se remonta al inicio de las negociaciones internacionales sobre el clima, hace más de 20 años (ACT 2012). En 2008, la Unión Europea introdujo formalmente la LCDS como un mecanismo que pudiera informar a los donantes internacionales sobre las necesidades de financiación, las prioridades y las medidas climáticas. Tanto la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Acuerdo de Copenhague y los Acuerdos CMNUCC de Cancún señalaron que “una estrategia de desarrollo de baja comisión es indispensable para el desarrollo sostenible”. En las negociaciones internacionales, estas estrategias se vieron como una alternativa “suave” para los países en vías de desarrollo que desearan reducir sus emisiones de forma voluntaria (ECN 2011), cuyo potencial es sustancial.

LA PROTECCIÓN DEL CLIMA; EL NEXO PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

No cabe duda de que para los países del Sur global, el crecimiento económico sigue siendo esencial para lograr los objetivos de desarrollo. El desarrollo bajo en carbono se entiende, con razón, como un paso ineludible hacia la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza, de crecimiento económico y de mejora del bienestar (Mulugetta y Urban 2010). Dos tercios de las personas más pobres del mundo viven en áreas rurales y la erradicación de la pobreza rural se ve obstaculizada por dos fenómenos relacionados entre sí: la falta de acceso a mejores servicios energéticos y los perjudiciales impactos medioambientales como consecuencia del cambio climático. Las personas necesitan ser *empoderadas* para el desarrollo sostenible y requieren acceso a una energía limpia y segura. La mitigación del cambio climático, la mejora del acceso a la energía y la lucha contra la pobreza rural deben abordarse conjuntamente, y sus intersecciones se pueden definir como el *nexo energía-pobreza-clima* (Casillas y Kammen 2010). En un mundo interconectado, las soluciones no pueden estar dirigidas a un solo sector.

Hoy en día, los gobiernos, las empresas, los donantes internacionales y los grupos académicos de reflexión apoyan la idea y el principio de la integración del cambio climático en la práctica del desarrollo. Para la mayoría, el desarrollo bajo en carbono implica “utilizar menos carbono para el crecimiento” (DFID 2009). Es posible desacoplar las emisiones del crecimiento en gran medida. No obstante, los responsables políticos deben tener en cuenta que el crecimiento medido en términos del PIB debe ajustarse para incluir cualquier pérdida de capital natural y el coste de la contaminación (de carbono). De lo contrario, las políticas crearán falsos incentivos de desarrollo, repitiendo los errores del pasado. Hoy en día, el crecimiento debe ocurrir dentro de un marco que compense el hecho de que hemos superado los límites planetarios. Ni que decir, además, que deben salvaguardarse los derechos humanos. Por tanto, abogamos por un enfoque “no dañino” para el desarrollo bajo en carbono con el fin de garantizar que las personas pobres y marginadas se incluyan activamente en el proceso de elaboración y consecución de una LCDS y, en particular, que se tomen en consideración sus medios de vida.

OBJETIVOS DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO BAJAS EN CARBONO

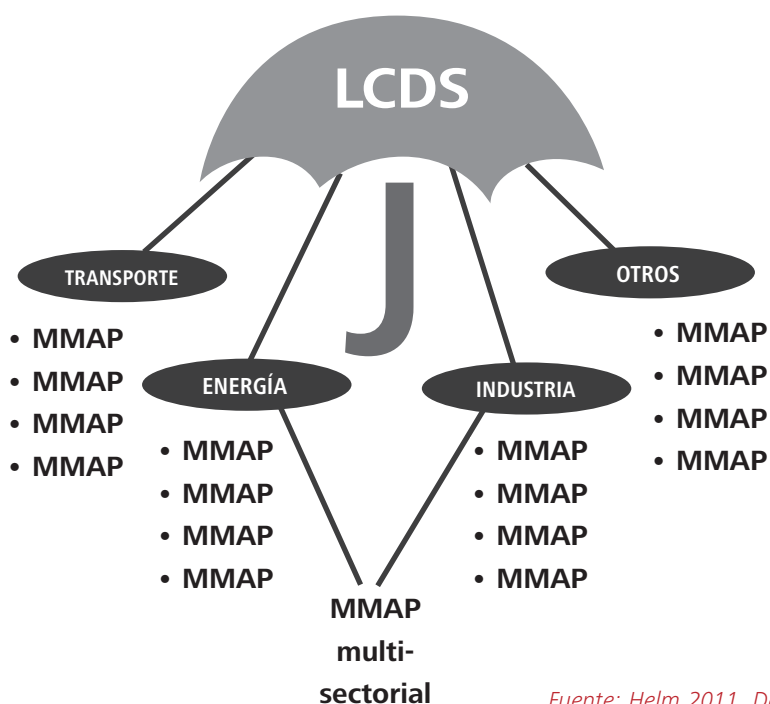
El debate sobre la integración del cambio climático y el desarrollo cuenta con una larga tradición que alberga una falsa dicotomía entre un enfoque que prioriza el clima y otro que prioriza el desarrollo. Se podría argumentar que “el concepto de desarrollo bajo en carbono conlleva un enfoque que prioriza el desarrollo, que replantea la planificación del desarrollo y propone soluciones estructurales (tales como una infraestructura alternativa y la ordenación del territorio) con trayectorias de emisiones más bajas”. “Se centra en tratar de integrar el cambio climático con los objetivos de desarrollo y, por tanto, es un enfoque más útil para los países en desarrollo. En la práctica, los planes consisten a menudo en combinar elementos

nuevos con los ya existentes, compaginando una nueva forma de abordar los objetivos políticos anteriores, con la necesidad de frenar el cambio climático y prepararse para sus impactos” (OCDE e AIE 2010, ONU 2013).

La multiplicidad de objetivos se refleja en la literatura: Las LCDS están diseñadas “para catalizar medidas concretas que apoyen el desarrollo, pero con menos emisiones que sin intervención” (ECN 2011). Las LCDS están “destinadas principalmente a ayudar a anticipar el cambio climático nacional y la política de desarrollo de manera más coordinada, coherente y estratégica” (OCDE e IEA 2010). Aunque esta terminología no es obvia, se sobreentiende que incluyen también disposiciones para reducir la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático (ONU 2013). Así, las LCDS pueden tener significados distintos para públicos distintos, y pueden servir para múltiples propósitos.

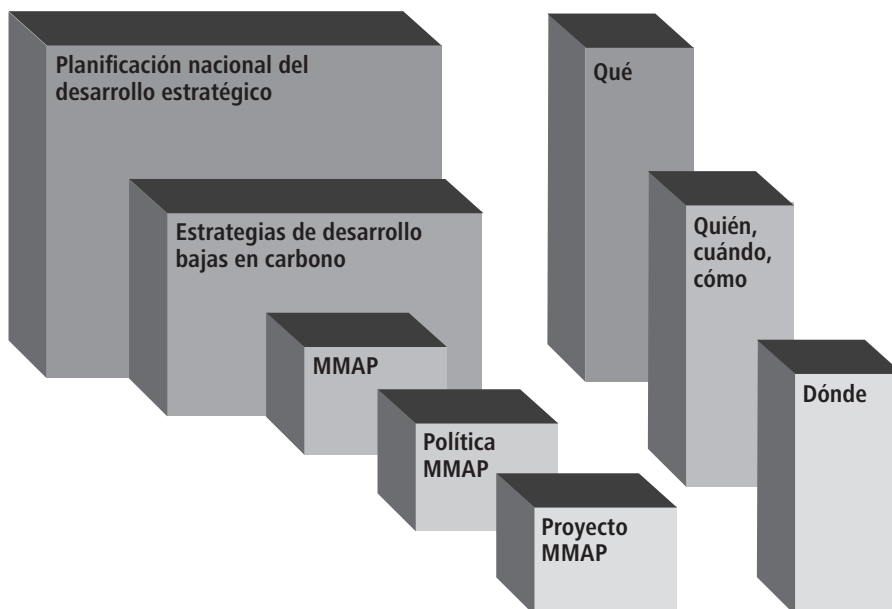
LCDS Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN APROPIADAS PARA CADA PAÍS

Como hemos comentado, una LCDS describe un camino hacia un desarrollo bajo en carbono y se incluye en la planificación nacional de desarrollo estratégico. Las medidas de mitigación apropiadas para cada país (MMAP) son las estructuras dentro de las LCDS, así como los vehículos para ponerlas en práctica. Las MMAP se diseñan y llevan a cabo en el marco de las LCDS (UNEP 2011). Esta interpretación de las LCDS como cúpula de las MMAP está muy extendida. Pero el hecho de si las MMAP conducen a las LCDS o viceversa, o si el proceso es continuo e iterativo, está abierto al debate (MAPS 2012).



Fuente: Helm 2011. Derechos de autor: MAPS 2012.

Desde la perspectiva de un profesional, la función principal de las LCDS consiste en facilitar la identificación de las MMAP aportando un proceso y un marco coherentes. Las LCDS pueden asegurar que las MMAP y las actividades de mitigación cumplan mejor con los planes nacionales de desarrollo estratégico. El análisis de Tyler et al. (2013) mostró que la interacción entre LCDS y MMAP se interpreta de manera muy diferente en los seis países estudiados (Sudáfrica, India, Brasil, Colombia, Chile y Argentina), y van desde la relación funcional explicada anteriormente hasta “ninguna relación” en Argentina; sugieren definir las LCDS de forma más estricta para poder distinguir entre la coordinación, la planificación y los ejercicios estratégicos.



Relación de las LCDS y las MMAP para la planificación del desarrollo *Derechos de autor: PNUMA 2011.*

Las MMAP, como un subconjunto de todas las medidas de mitigación en un país, se pueden presentar a un registro web gestionado por la Secretaría de la CMNUCC. Al enviar MMAP, los países pueden obtener el reconocimiento internacional por sus acciones climáticas, atrayendo recursos financieros, tecnología y apoyo para la creación de capacidad por parte de donantes internacionales (Tyler et al. 2013, CMNUCC 2013). Desde una perspectiva internacional, existen tres tipos diferentes de MMAP: unilaterales (financiadas internamente e implementadas unilateralmente); apoyadas (puestas en práctica con el apoyo financiero, tecnológico y/o de creación de capacidad de los países desarrollados); y las MMAP atribuidas (PNUMA 2011). No obstante, la atribución de carbono para las MMAP es una medida muy controvertida, y seguirá dependiendo de un futuro acuerdo internacional (Ecofys 2012).

ÉXITOS Y ERRORES EN EL DESARROLLO DE LAS LCDS

La Alianza ACT (2012) realizó un útil análisis de la literatura sobre los factores de éxito y las dificultades clave en el desarrollo de estrategias de desarrollo bajas en carbono. El análisis revela la importancia de la responsabilidad y del liderazgo de alto nivel, así como de la verdadera participación de todas las partes interesadas. Esto confirma la experiencia adquirida, por ejemplo, en la planificación de la estrategia de reducción de la pobreza. La importancia del proceso empleado para articular la estrategia pone de manifiesto que debe gestionarse correctamente.

CUADRO 3: PRINCIPALES FACTORES DE ÉXITO:

- Compromiso y responsabilidad política más liderazgo de alto nivel dentro del gobierno
- Establecimiento de una visión de desarrollo a largo plazo fundamentada en una exhaustiva evaluación del cambio climático
- Análisis científico y económico fundamentalmente empírico basado en una evaluación sólida y fidedigna del coste y el potencial de reducción
- LCDS y MMAP se basan y enmarcan en los planes de desarrollo nacional y/o sectorial para facilitar el máximo impacto y evitar la duplicación o incluso la contraposición de actividades derivadas de las acciones individuales
- Especificación de objetivos concretos y plazos
- Amplio participación activa de las partes interesadas para gestionar los acuerdos, fomentar el apoyo intersectorial y la recopilación de datos
- Las exportaciones locales han de impulsar los procesos
- Revisión e iteración constantes y creación de consenso sobre los sectores prioritarios en el país
- Estructura de coordinación interministerial que incluya los ministerios claves (hacienda, economía, energía, etc.)
- Abarcar y especificar la necesidad de la capacidad financiera, técnica y humana necesaria para poner en práctica las medidas políticas propuestas y lograr un crecimiento bajo en carbono
- Alto nivel de preparación de los países socios.

Fallos clave:

- Imposición externa
- Mala integración en las estrategias nacionales de desarrollo
- Falta de información para la priorización de políticas
- Baja disponibilidad de datos de alta calidad
- Falta de concienciación sobre las oportunidades de desarrollo bajo en carbono.

(van Tilburg et al. 2011, 13 y 36; Project Catalyst 2009a, 11ss y 2009b, 5f; Röser et al. 2011, 14f y 21; Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit 2011a y 2011b).

Derechos de autor: Alianza ACT 2012.

Por último, una destacada dimensión de la planificación de LCDS y MMAP consiste en su financiación. Llama la atención que, más allá de las recomendaciones genéricas que favorecen las alianzas público-privadas (KPMG 2010) y las propuestas de una arquitectura financiera para las MMAP (Ecofys 2012), no existe ningún enfoque coordinado por parte de los donantes bilaterales y multilaterales internacionales para financiar el desarrollo de LCDS. Muchos programas de apoyo han seguido centrándose en sectores específicos, por ejemplo, el apoyo de Noruega de cara a las LCDS de Guyana para los bosques. A nivel nacional, Alemania ha respaldado a Etiopía y Colombia, y Estados Unidos ha ayudado a Gabón. El Banco Mundial se ha dedicado a menudo al sector energético a través del Programa de Asistencia para la Gestión del Sector Energético (ESMAP). Las nuevas iniciativas como los escenarios y planes de acción de mitigación (Mitigation Action Plans and Scenarios, MAPS) y la Red de Conocimientos de Desarrollo (Development Knowledge Network, CDKN) recaban fondos de múltiples donantes, tanto públicos como privados. Una nueva organización intergubernamental denominada Instituto Global de Crecimiento Verde (GGGI) ha trabajado en estrecha colaboración con McKinsey, aunque ha sido criticado por la ecologización de las políticas inerciales. Claramente, mucho depende de llegar a un acuerdo internacional detallado sobre "qué es lo que toca" en la cooperación y la financiación climáticas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACT 2012: **Facing the Future: Low Carbon Development Strategies and Actions, Challenges and Opportunities for Developing Countries.** ACT Alliance Policy Report; http://www.actalliance.org/resources/publications/ACT_Low_CarbonReport_2012_web_A4.pdf/view (último acceso el 6-9-2013).
- Casillas, C. y Kammen, D. (2010): **The Energy-Poverty-Climate Nexus**, en: *Science* 330/6008: 1181-2.
- DFID 2009: **Eliminating World Poverty: Building a common future**, Department for international Development; http://consultation.dfid.gov.uk/whitepaper2009/files/2009/03/white-paper_building_our_common_future_hi-res.pdf (último acceso el 6-9-2013).
- ECN 2011: **Paving the way for low-carbon development strategies**; Xander van Tilburg, Laura Würtenberger, Heleen de Coninck, Stefan Bakker, Energy research Centre of the Netherlands (ECN); <http://www.ecn.nl/docs/library/report/2011/e11059.pdf> (último acceso el 6-9-2013).
- Ecofys 2012: **Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAs) and Carbon Markets, Policy Update**; http://www.ecofys.com/files/files/ecofys_policyupdate_issue4_may_2012.pdf (último acceso el 6-9-2013).
- Yuan, Hu, Zhou, Peng y Zhou, Dqun 2011: **What is Low-Carbon Development? A Conceptual Analysis**, en: *Energy Procedia* 5: 1706-12.
- KPMG 2010: **Financing Low Carbon Investment in Developing Countries, Public-private partnerships of Nationally Appropriate Mitigation Actions**; http://www.med-enec.com/sites/default/files/user_files/downloads/2010%2012%20kpmg%20financing%20low%20carbon%20investment%20developing%20countries_0.pdf (último acceso el 6-9-2013).
- MAPS 2012: **Understanding the Interface between LCDs, NAMAs and Mitigation Actions**; http://www.mapsprogramme.org/wp-content/uploads/NAMA-Interface_Brief.pdf (último acceso el 6-9-2013).
- Mulugetta, Y. y Urban, F. 2010: **Deliberating on Low Carbon Development**, en: *Energy Policy* 38/12: 7546-49.
- OCDE e IEA 2010: **Low-Emission-Development Strategies (LEDS): Technical, Institutional and Policy Lessons**, Christa Clapp, Gregory Briner, y Katia Karousakis (OCDE); <http://www.oecd.org/environment/cc/46553489.pdf> (último acceso el 6-9-2013).
- Project Catalyst (2009): **Low Carbon Growth Plans: Advancing Good Practice**; <http://www.climateworks.org/download/low-carbon-growth-plans-advancing-good-practice> (último acceso el 6-9-2013).
- Tyler et. al. 2013: **Developing Country Perspectives on "Mitigation Actions", "NAMAs", and "LCDs"**, en: *Climate Policy*, DOI: 10.1080/14693062.2013.823334, <http://www.tandfonline.com.proxy.cc.uic.edu/doi/pdf/10.1080/14693062.2013.823334> (último acceso el 6-9-2013).
- ONU 2013: **Low Carbon Development**, <http://sustainable-development.un.org/index.php?menu=1448> (último acceso el 6-9-2013).
- PNUMA 2011: **Low Carbon Development Strategies: A Primer on Framing Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAs) in Developing Countries**. Søren Lütken, Jørgen Fenhann, Miriam Hinostroza, Sudhir Sharma, Karen Holm Olsen, UNEP Risø Centre Energy, Climate and Sustainable Development, Dinamarca; http://namapipeline.org/Publications/LowCarbonDevelopmentStrategies_NAMAprimer.pdf (último acceso el 6-9-2013).
- CMNUCC 1992: http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/1355.php (último acceso el 6-9-2013).
- CMNUCC 2013: **Status of Negotiations on NAMAs, UNFCCC Regional Workshop in Promoting International Collaboration to Facilitate Preparation, Submission and Implementation of NAMAs in Asia and Pacific**; http://unfccc.int/files/focus/mitigation/application/pdf/unfccc_status_of_negotiations.pdf (último acceso el 6-9-2013).

PIE DE IMPRENTA

© 2014 • Friedrich-Ebert-Stiftung
Política Global y Desarrollo
Hiroshimastr.28 • 10785 Berlín (Alemania)

RESPONSABLE: Nina Netzer
Política energética y climática internacional
Phone: +49 (0) 30 269 35 7408 • Fax: +49 (0) 30 269 35 9246
<http://www.fes.de/GPoI>

PARA SOLICITAR PUBLICACIONES: Sandra.Richter@fes.de

DESIGN: Andrea Schmidt • Typografie/im/Kontext

Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado bajo los criterios de una gestión forestal sostenible.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ISBN 978-3-86498-803-5

SOBRE LOS AUTORES

Hans Verolme es principal de Climate Advisers Network. Con 20 años de experiencia a nivel mundial explorando la política internacional de cambio climático y medioambiental, Hans proporciona asesoramiento estratégico a las organizaciones que deseen abordar seriamente los retos climáticos y de desarrollo, así como la transición a una economía verde. Disponible en climate@hansverolme.net.

Janine Korduan es un investigador afincado en Berlín e interesado interés en las tecnologías verdes, la política climática y el gobierno de los recursos.



EXPLORING SUSTAINABLE LOW CARBON DEVELOPMENT PATHWAYS

