



DOCUMENTO DE TRABAJO

Factores Impulsores y Desafíos para el Desarrollo Compatible con el Clima

Por Karen Ellis, Ali Cambray y Alberto Lemma



Febrero de 2013

Acerca de este documento de trabajo

Este documento de trabajo establece los pensamientos iniciales de CDKN respecto a los factores impulsores y desafíos que afectan los procesos de las políticas de desarrollo compatible con el clima (CCD, por sus siglas en inglés). Presenta una gama de ejemplos relevantes extraídos de la literatura y de la experiencia de CDKN a la fecha. No pretende ser exhaustivo, sino contribuir al debate, por lo que se espera que sea seguido por otros documentos e investigaciones más detalladas sobre aspectos específicos de CCD. Existe una necesidad de examinar las cuestiones aquí planteadas con mucha mayor profundidad de acuerdo al contexto de desarrollo de cada país. Los lectores están invitados a compartir sus puntos de vista; al final del documento encontrarán mayores detalles sobre cómo hacerlo.

Los autores desean agradecer a los miembros del grupo de trabajo temático sobre CCD de CDKN por sus aportes sustantivos a este documento: Pippa Heylings, Sam Bickersteth, Ari Huhtala, Mairi Dupar, Caroline Spencer, Stefan Raubenheimer, Simon Maxwell, Elizabeth Colebourn, Steven Price, Pati Leon, Helen Baker, Lisa McNamara, Sam Gillick y otros miembros de los equipos regionales. Los autores asumen la responsabilidad final por el contenido.

Karen Ellis y Alberto Lemma forman parte del equipo de Mercados y Sector Privado del Overseas Development Institute. Ali Cambrey encabeza el programa de Asistencia Técnica de CDKN y forma parte del equipo de Sostenibilidad y Cambio Climático de PwC.

¿ Qué es el CCD?

El desarrollo compatible con el clima (CCD, por sus siglas en inglés) es un enfoque de “desarrollo primero” que busca “minimizar el daño causado por el impacto del clima y maximizar al mismo tiempo las muchas oportunidades de desarrollo humano que ofrece un futuro bajo en emisiones de carbono y más resiliente”.¹

Introducción

¿Qué hace falta para diseñar y entregar un CCD? Las políticas e instituciones para el CCD son siempre parte de un panorama de políticas más amplio; están sujetas a numerosos factores impulsores e influencias. Como lo propone la Guía para el Crecimiento Verde de CDKN,² es importante que los planificadores y tomadores de decisiones analicen “el factor impulsor de competitividad, el contexto político local, las reacciones del sector privado, la complejidad de los procesos de la política internacional, la capacidad de asegurar el financiamiento para la implementación, y los impactos en el comercio y las bajas financieras”.

Este Documento de Trabajo reflexiona sobre algunos de los varios factores impulsores detrás de las estrategias para el CCD de los países y los incentivos para comprometerse en este plan. También examina algunos de los desafíos e impedimentos para promover las reformas requeridas para lograr un CCD y considera algunas de las alternativas para superarlos. La Tabla 1 muestra su resumen.

Tabla 1. Algunos factores impulsores y desafíos para el CCD

Factor impulsor	Desafío
<ul style="list-style-type: none">● Reconocimiento a escala nacional de la necesidad de adaptarse al cambio climático con el objetivo de fortalecer la resiliencia, lograr el crecimiento y reducir la pobreza.● Necesidad de seguridad energética y eficiencia en el uso de los recursos naturales.● Deseo de capitalizar las nuevas oportunidades económicas.● Deseo de mejorar su acceso al financiamiento para el clima y asistencia para el desarrollo.● Fuerte liderazgo del gobierno.	<ul style="list-style-type: none">● Costos relacionados con el cambio.● Grupos interesados que se oponen al cambio.● Falta de toma de conciencia o de información confiable sobre incertidumbre, riesgos, oportunidades y trade-offs.● Cortoplacismos.● Incapacidad del estado para responder e implementar estrategias.● Limitaciones institucionales.● Limitaciones tecnológicas e incertidumbres.

El presente documento dista de ser una guía exhaustiva de este complejo tema, brinda una revisión introductoria basada en la experiencia programática que CDKN ha ganado durante sus labores en 40 países en el transcurso de tres años. Esperamos que motive el debate sobre la mejor forma de promover procesos para un CCD de éxito, y la activa contribución de nuestros lectores en los años venideros.

Factores claves para impulsar los procesos y las políticas de CCD

Basados en las publicaciones sobre el tema y la experiencia de CDKN hasta el momento, nos atrevemos a sugerir cinco factores socio-políticos entrelazados entre sí que impulsan el desarrollo del enfoque basado en un CCD. Los factores variarán de forma considerable de país en país ya que no existe un enfoque de “talla única”.

Factor impulsor 1. Conciencia a nivel nacional de la necesidad de adaptación al cambio climático con el fin de fortalecer la resiliencia, lograr el crecimiento y reducir la pobreza

Existe un imperativo económico para adoptar medidas que conduzcan a la adaptación al cambio climático porque la evidencia ha mostrado que el cambio climático golpeará más duramente a los países en desarrollo y es muy probable que el costo económico sea considerable. En el 2007, el Informe Stern sobre la economía del cambio climático (Stern Review on the Economics of Climate Change), calculó el costo de las condiciones climáticas extremas en 1% del producto bruto interno (PBI) global anual para el 2050.³ En Kenia, la severa sequía que se produjo desde 1998 al 2000 redujo el PBI en un 16% por año, y se prevé que para el 2030 los impactos futuros de las condiciones climáticas extremas reduzcan el PBI en alrededor 3% por año.⁴ En Etiopía, la investigación indica que sin el desarrollo de resiliencia ante el clima y una economía ‘verde’, el potencial de crecimiento económico para el año 2025 se habrá reducido a la mitad.⁵

Es muy probable que las personas en condición de pobreza, que generalmente viven en zonas con mayor exposición a los embates del cambio climático, sean las que más sufran. El Informe sobre Desarrollo Humano del 2007/2008 de las Naciones Unidas mostró cómo el cambio climático hará más difícil lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio del 2015. Esto se ha reflejado en los documentos de políticas nacionales y estrategias que respaldan el CCD. Por ejemplo, Bangladesh ha puesto gran énfasis en la necesidad de adaptación dado el grado de vulnerabilidad al clima y ante los desastres naturales conforme se encuentra estipulado en el documento Estrategia de Cambio Climático y Plan de Acción de Bangladesh, el que ha sido adoptado en el 2008. La mayor parte de la población de Guyana vive en una franja costera a 1.4 metros por debajo del nivel del mar. Por lo tanto, cualquier subida del nivel del mar ocasionará pérdidas económicas a gran escala, como la experimentada durante la inundación de 2006. El país dice que esta es la motivación clave detrás de la adopción del enfoque CCD para el desarrollo.⁶

Si bien el factor impulsor orientado a la resiliencia y adaptación es más frecuentemente observado entre los países menos desarrollados, CDKN también ha encontrado que la resiliencia al presente y futuro cambio climático es una

prioridad esencial para el crecimiento social y económico continuo en algunas economías emergentes. En Colombia, las fuertes inundaciones del 2012 y 2011 afectaron a 3.3 millones de personas y tuvieron efectos inesperados en sectores claves de la economía.⁷ Como resultado, resiliencia al cambio climático presente y futuro es un tema clave en las Directrices de la Política Colombiana para el Cambio Climático (CONPES, No. 3700) y el Plan de Desarrollo Nacional (DNP 2010-2014).

Muchos países también reconocen que hay una necesidad de contribuir a los esfuerzos mundiales para reducir las emisiones de carbono con el fin de mitigar los efectos del cambio climático, no solo dentro su propio país, sino también para beneficiar a otras naciones. Esta, sin embargo, es generalmente una prioridad secundaria, y la carga que los países en desarrollo deben soportar sigue siendo un tema polémico.

La difícil tarea de cuantificar la creciente amenaza económica que el cambio climático impone a las economías y las sociedades, y la necesaria respuesta económica y fiscal revela la falta de información y capacidad existente. Sin embargo, se está dando un paso importante con la construcción del conocimiento y la concienciación sobre los impactos económicos del cambio climático para incorporar el cambio climático en el desarrollo. Los beneficios colaterales identificados en materia económica son siempre factores importantes para impulsar la acción. Por ejemplo, este sería el caso de mejoras en la salud y en la reducción de la congestión y contaminación.

Cuadro 1: Resiliencia a condiciones climáticas extremas como factor impulsor en los países socios de CDKN

Los fenómenos meteorológicos extremos y desastres pueden concentrar la atención política hacia el CCD y catalizar las iniciativas en torno al mismo. La mayoría de los países en desarrollo con los que trabaja CDKN señalan la necesidad de responder mejor a las condiciones climáticas y meteorológicas extremas presentes y futuras y adaptarse mejor. Por ejemplo, el paso de la tormenta tropical Agatha por El Salvador en 2010, despertó al gobierno a la cruda realidad de los fenómenos meteorológicos extremos debido a lo cual se solicitó la ampliación del apoyo de CDKN en la construcción de la capacidad institucional, el fortalecimiento de la gobernanza y recomendación del alcance de la Estrategia de Cambio Climático Nacional. Asimismo, después de la devastadora inundación en Pakistán en el 2010, se pidió a CDKN apoyar a la Dirección en Manejo de Desastres de Punjab para integrar las evaluaciones de cambio climático y vulnerabilidad en guías de reconstrucción post-desastres. En la actualidad, CDKN junto con la autoridad a mando del manejo de desastres, están trabajando en un esquema de seguro de riesgos para apoyar a las comunidades en condición de pobreza y vulnerables.

Factor impulsor 2. La necesidad de seguridad energética y eficiencia de los recursos naturales

La mayoría de los países en desarrollo son importadores netos de petróleo, y se prevé que los precios del petróleo suban en los próximos 10 a 20 años. El aumento en los precios puede comprometer el crecimiento, dejando a los países incómodamente expuestos por su dependencia de las naciones productoras de dicho combustible fósil. Muchos países luchan a través de sus estrategias de CCD para poder desarrollar fuentes de energía renovables más baratas (en el largo plazo), administrados localmente.

Cuadro 2: El apoyo de CDKN a los objetivos de seguridad energética

En el Caribe, CDKN financió el desarrollo del Plan de Implementación para el Marco Regional para alcanzar un desarrollo resiliente al cambio climático (CARICOM IP) de la Comunidad del Caribe (CARICOM) que fue oficialmente adoptado por los Jefes de Estado en el 2012.

A pesar de que el caso se enmarca en torno a la adaptación y la resiliencia, el proceso de consulta puso de manifiesto que algunos países gastan un 30-40% de sus ingresos de divisas en combustibles fósiles. La reducción del costo de la energía, en particular para los países más pobres, fue un factor impulsor clave para tomar medidas destinadas al CCD. Muchos países del Caribe son demasiado pequeños para actuar de forma unilateral, pero el Plan de Implementación, junto con otros trabajos sobre adaptación y resiliencia, identificó oportunidades para un enfoque regional en la transición a una energía baja en emisiones de carbono. CDKN también apoyó a distintos países en la creación de un ambiente político que incentive la adopción de las energías renovables disponibles en cada país, incluyendo un trabajo reciente sobre energía solar con el Gobierno de Anguila.

Se prevé que la demanda de recursos naturales aumentará en las próximas décadas, particularmente como resultado del crecimiento de los grandes países de renta media como China e India. El crecimiento de muchos países podría verse frenado cada vez más por las condiciones de acceso al suelo, agua, energía y a otros recursos. Una de las principales motivaciones detrás de la estrategia China de crecimiento con un bajo nivel de emisiones de carbono ha sido asegurar el acceso futuro a los recursos con el fin de garantizar una capacidad de producción sostenida y responder a la demanda interna de recursos a la medida que la economía continúa creciendo. Esto está estipulado en el Décimo Segundo Plan de Cinco Años de China.⁸ Los países latinoamericanos, ricos en recursos naturales, también están motivados en analizar el potencial de servicios del eco-sistema que ofrecen para combinar las opciones de mitigación, adaptación y desarrollo en las estrategias del CCD.

La seguridad alimentaria también puede ser un factor impulsor. Se prevé que el cambio climático aumente la inseguridad de alimentos en muchos países, particularmente al sur del Sahara, en África. La creciente competencia por conseguir acceso al suelo y agua reforzará la necesidad de gestionar estos recursos de forma cuidadosa y maximizar su productividad. Esto impulsa un mayor énfasis en las prácticas de agricultura sostenible que contribuirán a incrementar la productividad agrícola. Sin embargo, también existe una creciente competencia por el uso de tierras para cultivar biocombustibles, que puede llevar a un alza de los precios de los alimentos. Un tema clave en la elaboración de la estrategia del CCD es lograr un equilibrio entre estos objetivos que compiten entre sí.

Cuadro 3: La eficiencia de los recursos en el XII Plan Quinquenal de la República Popular China

El Programa Nacional de Cambio Climático de China (2007) reconoce que los altos índices de crecimiento no podrán ser sostenidos sin un eficaz manejo de recursos. Estipula que China es “un país con una población numerosa, y un nivel relativamente bajo de desarrollo; su desarrollo económico ha estado desde hace tiempo limitado por la escasez de recursos per cápita, y esta situación se mantendrá durante largo tiempo”.⁹ Por lo tanto, el uso efectivo de los recursos naturales se ha convertido en una prioridad clave. China le hará frente de diversas maneras, como: reestructurando las principales industrias; fomentando la investigación y el desarrollo; aumentando la eficiencia y conservación de la energía; promoviendo la innovación en energías renovables; desarrollando fuentes de energía limpia y ampliando la infraestructura pública de transporte.

Factor impulsor 3. El deseo de capitalizar las nuevas oportunidades económicas

El desarrollo de las tecnologías innovadoras puede crear nuevas oportunidades económicas, como su exportación, y así generar ingresos. Por ejemplo, el desarrollo oportuno de la tecnología solar fotovoltaica (FV) llevó a China a liderar el mercado. Al comprometer al sector privado en el diálogo sobre estos temas y desarrollar políticas que apoyen la inversión ecológica y la innovación, los procesos del CCD podrán proporcionar la plataforma necesaria para integrar las tecnologías relacionadas al clima y la innovación del crecimiento verde como parte de la estrategia para el crecimiento económico.

Al promover el uso más eficiente de la energía y los recursos, los procesos del CCD pueden también ayudar a mejorar la competitividad en el largo plazo de los productos nacionales en el mercado internacional.¹⁰ Hay una cantidad de ventajas competitivas que se pueden lograr, como:

- Producción más eficaz.
- Mayor capacidad de gestión del capital natural.
- Da muestras al mercado internacional de uso de prácticas sostenibles para aumentar el acceso al mercado y a las cuotas del mercado.
- Mejor competitividad frente a las políticas internacionales de mitigación.¹¹
- Protección de la ventaja competitiva. Si los competidores invierten en lo mencionado en líneas anteriores, entonces existe el riesgo de perder cualquier ventaja de competitividad existente.

Probablemente, la mitigación del cambio climático y la escasez de los recursos naturales repercutirán de manera significativa en los precios mundiales de los productos agrícolas básicos, en las modalidades comerciales y ventajas comparativas. Los países pueden posicionarse para gestionar los riesgos y capitalizar las oportunidades que estos cambios crearían. Las políticas de CCD pueden contribuir, por ejemplo, a asegurar que los recursos naturales - como los bosques - se administren de forma sostenible y representen una fuente de ingreso a largo plazo. Esto permitiría a los productores locales cumplir más fácilmente con las nuevas normativas y disposiciones del país de destino de las exportaciones. También los posiciona para aprovechar nuevas fuentes de inversión y financiamiento para el cambio climático que puedan estar disponibles en el futuro, como el Clean Development Mechanism y REDD+.¹²

Cuadro 4: Capitalizando las industrias ecológicas

Los formuladores de políticas están empezando a reconocer el potencial de las estrategias del CCD para generar nuevas industrias y trabajos ecológicos; y promover reformas relacionadas con el cambio climático que generan beneficios colaterales. Por ejemplo, el uso de tecnologías de energía renovable puede suministrar energía a las zonas menos atendidas como los pueblos en zonas rurales, así como proporcionar nuevas oportunidades de empleo mediante el suministro de energía a pequeña escala y localizada, como cogeneración o tecnología solar a pequeña escala. Estos pueden generar efectos impulsores al reducir el costo de hacer negocio y estimular el desarrollo del sector privado.

Algunos países ven los futuros trabajos como un factor impulsor de gran importancia. En Alemania se empleó en el 2006 aproximadamente a 2 millones de personas en los sectores de crecimiento verde, y se espera un millón más de trabajos para el año 2020.¹³ Un estudio del potencial para trabajos ecológicos en la China en el campo de la energía, silvicultura y la industria encontró que existe el potencial para crear alrededor de 30 millones de nuevos trabajos para el 2020.¹⁴ En Ruanda, la Estrategia Nacional para el Crecimiento Verde y la Resiliencia Climática establece la intención de crear trabajo y disminuir la dependencia al petróleo expandiendo la red de energía eléctrica basada en energía renovable.¹⁵

Factor impulsor 4. El deseo de mejorar el acceso al financiamiento climático y ayuda para el desarrollo

Los países se pueden animar a desarrollar las estrategias para el CCD por querer acceder al financiamiento internacional destinado a la lucha contra el cambio climático. Los fondos de donantes están siendo cada vez más canalizados hacia las iniciativas relacionadas con el CCD, por tanto es probable que el comprometerse con esta agenda se haga más importante para los países que dependen de este tipo de ayuda. Actualmente se han ofrecido fondos considerables, y los países ven esto como una nueva oportunidad para acceder a fuentes adicionales de ayuda financiera, más allá del presupuesto habitual para asistencia. Aunque la cuota de financiación más grande para las inversiones de desarrollo e infraestructura probablemente continuará viniendo de fuentes tradicionales locales o internacionales, el financiamiento para el cambio climático puede jugar un importante papel catalítico en la re-dirección de tales flujos hacia vías resilientes al clima y de bajas emisiones.

Los mecanismos del mercado también ofrecen fuentes adicionales de financiación, como se indica en el Factor impulsor 3. Guyana ha creado, mediante una alianza con el gobierno de Noruega, una estrategia para la preservación de los bosques que busca tener acceso al financiamiento para REDD+ cuyo objetivo es utilizarlo para financiar la inversión en energía renovable y para invertir en otras industrias para promover la diversificación económica.¹⁶

Con frecuencia los países necesitan tener acceso a mecanismos internacionales de financiación para ayudar a implementar las políticas del CCD. Por ejemplo, México intentó tener acceso al Fondo de Tecnología Limpia consistente en US\$ 500 millones, el cual es administrado por el Banco Mundial, con el objeto de implementar el Programa Especial de Cambio Climático que había creado.¹⁷ Igualmente, los planes de Bangladesh para implementar una estrategia de adaptación dependieron en gran medida del financiamiento internacional para el cambio climático para apoyar las medidas propuestas.¹⁸

Cuadro 5: CDKN ayuda a los países a tener acceso al financiamiento para actividades relacionadas con el clima

Los países desarrollados prometieron una financiación de “arranque rápido” de US\$ 30 mil millones para el 2012, y continúan las conversaciones sobre el desarrollo de un nuevo Fondo Verde para el Clima con el potencial de proveer hasta US\$ 100 mil millones al año. Esto ha captado la atención de los ministros de finanzas de los países en desarrollo, quienes tienen gran interés en garantizar que sus países puedan tener acceso al mismo. Esto es útil pues un enfoque nacional para hacer frente al cambio climático necesita la adhesión de los ministerios de finanzas para garantizar que todo desarrollo e inversión apoye las metas sobre el cambio climático.

CDKN ha observado que una estrategia de cambio climático a menudo es rápidamente seguida por el deseo de desarrollar una estrategia de inversión y financiamiento a nivel nacional. En su sentido más amplio, esto cubre: asignaciones presupuestarias nacionales, acceso al financiamiento bilateral y multilateral para actividades relacionadas al cambio climático, y la creación de condiciones óptimas para la inversión del sector privado nacional e internacional. Por ejemplo, CDKN está apoyando el desarrollo del Fondo Nacional para el Clima y el Medio Ambiente en Ruanda (conocido por sus siglas en francés FONERWA), a través del cual se pueden coordinar las distintas fuentes de inversión tanto locales como internacionales. El trabajo de CDKN con Kenia es más amplio e incluye oportunidades para atraer el financiamiento del sector privado.

Factor impulsor 5. Fuerte liderazgo gubernamental

Un fuerte liderazgo político es un factor crítico para el compromiso de un país en cualquier tipo de políticas, y el CCD no es la excepción.¹⁹ Este liderazgo puede venir de defensores internacionales. En Ruanda, el presidente ha establecido una clara visión de que para el año 2050 el país se convierta en una economía desarrollada, con un bajo nivel de emisiones de carbono. Esto ha creado un claro mandato para cada ministerio del Gobierno de Ruanda a comprometerse con la agenda del CCD, así como las estructuras de la toma de decisiones y la gobernanza interministerial.²⁰

El liderazgo también puede venir de un departamento o institución del estado en particular. En muchos países los ministerios de ambiente han entablado diálogos activos y compromisos con CDKN. Sin embargo, el CCD no es solo un asunto ambiental, y necesita arraigarse bien en los ministerios de finanzas y planificación para ser integrado en los planes de desarrollo e incorporados en la planificación sectorial. Los líderes del ministerio de ambiente podrán comprometer cada vez más a los demás órganos del estado a través de procesos que faciliten la construcción de la base informativa; fortalezcan la capacidad institucional; impulsen la coordinación intergubernamental y el desarrollo de políticas y planes, y con el tiempo, otros ministerios se unirán a la iniciativa.

Cuadro 6: Apoyo de CDKN al liderazgo local

CDKN apoyó a la Secretaría de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente y Recursos Minerales de Kenia para coordinar el desarrollo de un Plan de Acción Nacional frente al Cambio Climático. A través de la combinación del fuerte liderazgo por parte del Ministerio y mayor capacidad, surgió un conjunto más amplio de líderes. En el 2012 se obtuvo un gran logro cuando el Ministro de Planificación y Desarrollo Nacional acordó a que el próximo Plan a Mediano Plazo 2013-2017 sea "resistente al clima"²¹, el cual implementará las partes claves del Plan de Acción. El Ministro de Finanzas está también ahora muy comprometido con el progreso de un mecanismo nacional de financiamiento para el cambio climático.

Asimismo, las oportunidades de aprendizaje de pares a pares entre los líderes nacionales pueden ser valiosas. CDKN co-financió el taller "Collaboration in Action" de LEDS Global Partnership (La Alianza Global de estrategias de desarrollo con bajas emisiones) que se llevó a cabo en Marzo del 2012. Este evento reunió a líderes *Senior* y expertos de diferentes países desarrollados y en vías de desarrollo para que aprendieran unos de otros al compartir sus experiencias en el proceso LEDS.

El liderazgo político puede también empezar en el nivel sub-nacional, donde puede proporcionar una plataforma para "irradiar" y dirigir un cambio de mayor alcance. En Colombia, CDKN financió el desarrollo de una evaluación de vulnerabilidad al cambio climático para Cartagena, una de las ciudades más emblemáticas de Colombia. El apoyo político provisto por tres sucesivos alcaldes ha sido crítico para promover la integración de la vulnerabilidad en el plan de zonificación de la ciudad. Este proceso ha sido ahora respaldado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha producido los lineamientos del plan de adaptación, los cuales se están compartiendo en todo el país.²² De igual manera, un proyecto de CDKN para llevar a cabo la evaluación de vulnerabilidad al cambio climático en la cuenca del Alto Cauca de Colombia está generando interés nacional y se espera que la metodología se repita en otros lugares.²³

Desafíos clave para la implementación de las políticas y los procesos de CCD, y las posibles soluciones

Los factores impulsores del CCD indicados arriba son contrarrestados por varias dificultades y restricciones de considerable envergadura. Permanece la enorme incertidumbre sobre las consecuencias a futuro del cambio climático, las políticas de mitigación que los países adoptarán y las soluciones tecnológicas que saldrán al frente. La base de información de los costos económicos y los beneficios todavía es débil y las compensaciones económicas todavía son confusas. Los mercados de carbono y los mecanismos de compensación permanecen poco desarrollados y están sujetos a una gran incertidumbre y a fluctuaciones en los precios. Todavía no tenemos un nuevo acuerdo internacional bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático; sin este, el compromiso para la futura mitigación sigue siendo poco claro en el nivel nacional e internacional.

Estas difíciles restricciones deben ser primero entendidas y abordadas para que los factores impulsores del CCD puedan ser fortalecidos. A continuación, CDKN sugiere siete de estas dificultades junto con soluciones que podrían ayudar a superarlas, y ejemplos de la manera en que CDKN está trabajando para implementar dichas soluciones.

Desafío 1. Costos asociados con el cambio

Una de las principales restricciones para la aceptación de las medidas del CCD es el alto costo percibido y real asociado a estas medidas. Esto se relaciona en parte al costo monetario de implementación –un reto particular en los países que ya enfrentan serias limitaciones en sus presupuestos- pero también a los considerables costos de oportunidad.

El costo de adaptación al cambio climático en los Países Menos Desarrollados puede estimarse, en promedio, que lleguen a casi el 13% del PBI (a la paridad del poder adquisitivo ajustada) para el 2030.²⁴ Hemos presentado un cálculo evidentemente a grandes rasgos dadas las dificultades en calcular tales cifras de forma contundente. Sin embargo, queda claro que los requisitos de financiación son muy altos y que se dispondrá de solo un porcentaje, relativamente pequeño, del financiamiento prometido para hacer frente al cambio climático.

Además hay muchos desafíos asociados con una gestión eficaz de la provisión de fondos para actividades relacionadas al cambio climático. Por ejemplo, idealmente este financiamiento debería ser distribuido de forma incondicional a aquellos países que enfrentarán mayor costo de la opción de adaptación. Pero en la realidad, el financiamiento para el cambio climático está siendo ocultado de algunos países de bajos ingresos, pues existe el temor de que un acceso incondicional al mismo pueda apoyar a regímenes/gobiernos con un record de gestión de gasto público cuestionable, lo cual destinaría un menor porcentaje del financiamiento a las políticas y medidas del CCD.²⁵

Pero probablemente sea el alto costo de oportunidad asociados con el CCD su mayor restricción. Por ejemplo, si un país tiene reservas de combustible fósil, es muy probable que el costo de oportunidad asociado al dejarlo en el suelo sea muy elevado. Después de calcular el costo económico de dejar el petróleo en el yacimiento petrolífero subterráneo Yasuni-ITT, Ecuador invitó al mundo a contribuir con el 50% de dicho costo de oportunidad para cubrir áreas de desarrollo tales como salud y educación, y garantizar la conservación de la biodiversidad, la protección de las poblaciones indígenas y la prevención de emisiones de gases. De igual forma, si un país tiene activos forestales entonces abstenerse de la deforestación tendrá un alto costo de oportunidad.

Cuadro 7: Conservación del bosque de Guyana

Guyana ha estimado el monto de compensación que necesitará de la comunidad internacional para renunciar a los beneficios que podrían derivarse de los usos alternativos de la tierra. Por ejemplo, se estima que el valor del patrimonio forestal del estado, si este es explotado y la tierra puesta a su uso más rentable – conocido como el Valor Económico para la Nación (EVN, por sus siglas en inglés) – es de US\$4.3 a US\$23.4 mil millones.²⁶ Lo que significaría una renta anual promedio de US\$580 millones. Una valoración conservadora del Valor Económico para el Mundo (EVW, por sus siglas en inglés) de los bosques de Guyana sugiere que en su estado actual contribuyen con US\$ 40 mil millones al año a la economía mundial. Se considera que una compensación cuyo valor oscile entre el EVN y el EVW es suficiente para proteger los bosques. Este país se encuentra buscando formas para desarrollar tales mecanismos de compensación a través de financiamiento público y mecanismos como el REDD+, aunque esta fuente de financiación en particular aún se encuentra muy lejos de ser efectivamente implementada a nivel mundial.²⁷

La aceptación de las estrategias del CCD también puede verse obstaculizada por el cambio en los modelos mundiales de producción y comercio. Por ejemplo, los países ricos han terciarizado a los países en desarrollo las emisiones de carbono asociadas con la producción de bienes, empeorando así la huella de carbono de los países exportadores. Luego, los países ricos importan y consumen estos bienes. La creciente inversión de las economías emergentes de Asia en los países de bajos ingresos de África, por ejemplo en minería, puede generar una nueva y significativa oportunidad de crecimiento para estos países, pero será más difícil que logren los objetivos del CCD – no obstante, ignorar estas oportunidades generaría importantes costos de oportunidad.

Como antes, las importantes fuentes de financiación o mecanismos de compensación podrían ayudar a garantizar que estas nuevas oportunidades sean bien adoptadas en una forma bien regulada y sostenible, aunque la escala de tal financiamiento necesitaría ser grande. Sin embargo, los mecanismos de compensación del mercado, tales como Clean Development Mechanisms, permanecen limitados tanto en escala como en alcance. Hasta el momento, solo unos cuantos países en desarrollo, principalmente de mediano ingreso, como China se han beneficiado grandemente de éstos. CDKN está apoyando a los países socios de la Alianza a obtener acceso al financiamiento climático (ver Cuadro 5). No obstante, es clave tener un precio real y fuerte para el carbono para construir un mercado de carbono eficaz y alejar a los países del desarrollo basado en los combustibles fósiles.

Otro enfoque es realizar una evaluación del impacto económico a nivel sectorial y nacional para establecer, con mayor contundencia, los costos del CCD en el contexto de los costos económicos a mayor largo plazo de la inacción. También resulta útil construir la confianza a través de la adopción inicial de un enfoque ‘con poco o ningún arrepentimiento’ (no or low regrets) y la identificación de los beneficios colaterales en términos del contexto más amplio del desarrollo compatible con el clima. A nivel del sector existen muchas oportunidades para incorporar las consideraciones al cambio climático dentro del presupuesto e inversión existente. CDKN está apoyando la integración de la adaptación al cambio climático en los procesos de adquisiciones nacional en relación a la construcción de caminos; buscando de esta forma utilizar el mercado para dirigir la innovación y resiliencia dentro del límite presupuestario actual.

Desafío 2. Grupos de interés que se oponen al cambio

Con frecuencia, las industrias que representan los pilares de la economía nacional se resisten al cambio que ellos consideran son una amenaza a su crecimiento. Las coaliciones y los grupos de presión política (lobby) desafían el avance hacia el CCD. Éstos varían desde aquellos grupos con intereses particulares en industrias altamente contaminantes a grupos que representan los intereses de la población en condición de pobreza; y sí, ciertamente algunas veces unen fuerzas. Dado que hay muchos trade-offs y que los procesos del CCD crean ganadores y perdedores, entonces es inevitable que exista alguna resistencia, aun cuando el resultado general del cambio sea beneficioso para el país en su conjunto.

Cuadro 8: El tema de los subsidios al combustible fósil

Los desafíos de la economía política son particularmente claros en relación a los subsidios al combustible fósil en países en desarrollo. Tales subsidios menoscaban de manera significativa los incentivos para emprender la innovación e inversión verde. Con frecuencia, suponen una carga financiera muy pesada para los gobiernos, distorsionando al mismo tiempo los incentivos económicos. Sin embargo, la eliminación de los subsidios sigue siendo un desafío en el plano político en muchos países: es impopular tanto para los grandes negocios, que reclaman que esto perjudica su competitividad, como para el público, (específicamente los pobres) quienes temen que esto origine un alza en los precios de la energía doméstica.

En la práctica, los subsidios al combustible fósil tienden a beneficiar desproporcionadamente a los de mayor ingreso, quienes tienen un mayor consumo de energía. Entonces, estos no son una buena manera de orientar la ayuda a los pobres. En el 2010 se gastó globalmente unos US\$ 409 mil millones en subsidios al combustible fósil, de los cuales solo el 80% fue distribuido al 20% de la población más pobre del mundo.²⁸ Aun así, esta es una coalición muy fuerte para ser combatida por los gobiernos; es por esta razón que muchos países mantienen los subsidios al combustible fósil.

Existen ejemplos de enfoques diferentes. El *Australian Climate Framework* ha establecido mecanismos para resarcir a los perdedores, incluso se establecieron pagos para dar a los consumidores una compensación por el alza de los precios de la energía, los cambios en las pensiones y códigos tributarios, la introducción gradual de pagos por compañías, y programas de subsidio seleccionado.

Una forma de abordar las inquietudes de los grupos de interés que se oponen al CCD es diseñando políticas de tal manera que compense a los perdedores de cualquier reforma en particular. Por ejemplo, una política que promueve una gestión de bosques más sostenible puede de manera explícita apoyar las estrategias de medios de subsistencia alternativos para aquellos que la reforma afectó en forma negativa. O se puede utilizar el sistema de bienestar social a través de la provisión de transferencias directas a grupos no privilegiados, para compensar el retiro de los subsidios al combustible fósil. Sin embargo, es bastante probable que la compensación tenga implicancias importantes en el presupuesto que podrían resultar inasequibles en muchos de los casos.

Otra forma de enfrentar estos diversos intereses es estableciendo procesos de diálogo que permitan que todas las partes interesadas participen, entre los que tenemos representantes del gobierno, partidos políticos, el sector privado y la sociedad civil. Estos grupos podrán explorar y analizar los beneficios y los costos del CCD. Tal método de relación podrá ayudar a exteriorizar las inquietudes, negociar las posibles soluciones y movilizar a los grupos de interés en favor de la reforma.

Los procesos participativos también movilizan el apoyo público, especialmente entre los posibles grupos a favor de la reforma que podrían ayudar a contrarrestar políticamente cualquier interés creado que se oponga a las reformas del CCD. Ejemplos de esto son los grupos de sociedad civil que representen los intereses de los ciudadanos que podrían ser negativamente afectados por el cambio climático, y asociaciones que representen negocios que se beneficiarían de un crecimiento en las industrias verdes. Estos diversos grupos deben movilizarse de forma eficaz con el objetivo de garantizar que los argumentos expresados por los grupos de presión a favor del statu-quo sean neutralizados lo más posible.²⁹ El amplio apoyo del público al CCD también podría contribuir en el fortalecimiento de los estímulos para emprender la reforma, si es lo suficientemente importante para actuar como un impulsor electoral. De esta manera, las campañas y actividades de la sociedad civil que crean conciencia pueden jugar un papel importante en la generación de apoyo para el CCD.

Cuadro 9: Apoyo de CDKN al proceso de diálogo

Recientemente, CDKN ayudó al Gobierno de Anguilla a prepararse para los cambios legislativos requeridos para integrar las energías renovables en la red energética. Algunos de los cambios propuestos tendrán implicancias negativas para algunos de los sectores de la industria energética actual. Sin embargo, al haber mantenido los canales de diálogo abiertos y presentado todos los aspectos del debate de forma transparente antes de arribar a una conclusión, CDKN pudo colaborar con el Gobierno en la realización de cambios pragmáticos que a largo plazo sirvan al interés superior del país.

Desafío 3. La falta de comprensión o de información confiable sobre las incertidumbres, los riesgos, las oportunidades y trade-offs

Tiene que existir una sólida base de pruebas para poder proporcionar información contundente que posibilite la toma de decisiones más profundas para el CCD y para generar más amplio respaldo para las políticas del CCD. Esto debe ser comunicado de una forma con la que los tomadores de decisiones puedan comprometerse. La información debe ser exacta, con los supuestos y las limitaciones claramente definidas, lo que puede resultar desafiante, dado a las inherentes incertidumbres en el modelaje y la evaluación de los efectos del cambio climático en el largo plazo. También puede resultar difícil debido a los vacíos en el seguimiento longitudinal confiable que se realiza en los países en desarrollo, el cual es necesario para generar los modelos. Con frecuencia, también existen conflictos inherentes a compartir el conocimiento entre los ministerios del gobierno o en validar ciertas fuentes de información para desarrollar las líneas de base. Es crítico que las partes interesadas y los tomadores de decisiones se comprometan en el proceso de construcción de evidencias para que así haya confianza y se crea en los datos y el mensaje que estos implican.

Cuadro 10: Planes de Acciones de Mitigación y Escenarios

El proceso de los Planes de Acciones de Mitigación y Escenarios (MAPS, por sus siglas en inglés) es un proyecto de colaboración entre países en desarrollo para el establecimiento de una base de evidencia sólida para apoyar la transición de largo plazo hacia un crecimiento económico con un bajo nivel de emisiones de carbono y resiliente ante el cambio climático. Es un proceso para revelar evidencia científica sobre las necesidades de un país y las opciones para una economía con un bajo nivel de emisiones de carbono y resiliente ante el cambio del clima. Al combinar la investigación con los procesos participativos de planificación y políticas, y la participación de las partes interesadas de todos los sectores, el enfoque basado en los escenarios de mitigación apoya la toma de decisiones sobre bases sólidas frente a la incierta información y proyección en materia del clima.

MAPS tuvo su origen en Sud-África y en la actualidad se desarrolla en Latinoamérica. CDKN está co-financiando el proyecto de Planificación ante el Cambio Climático - PlanCC de Perú, el cual aplica el proceso participativo de MAPS como parte clave del proceso de planificación del CCD; es un proyecto del Gobierno del Perú y es conducido por el mismo. Un minucioso proceso inicial de participación ha producido un mandato muy específico y sólido para explorar los asuntos clave y examinar los distintos escenarios y sus implicancias para el crecimiento bajo en carbono y resiliente al clima. Investigadores, legisladores, la sociedad civil y el sector privado se están reuniendo por primera vez en el Perú para validar datos y reunir de forma conjunta información confiable como base para el diálogo.

Es importante reconocer que la implementación de políticas y prácticas de CCD a menudo requieren trade offs (concesiones), y que es necesario medir la escala y los impactos de distribución de las mismas. A pesar de promover el concepto del CCD como un 'todos ganan' para el desarrollo, mitigación y adaptación, CDKN ha encontrado sólo una modesta evidencia de un 'todos ganan' en acción. Algunas de las iniciativas más exitosas identificadas como 'todos ganan' - tales como el programa 'Evergreen Agriculture' en Zambia, el programa 'Farmer Managed Natural Regeneration' en Nigeria y el programa 'Socio Bosque' en Ecuador – son en la práctica programas de subsistencia basados en los recursos naturales. Estos están documentados en la serie 'Historias por dentro del Desarrollo Compatible con el Clima' de CDKN.³⁰

No obstante, estos fueron motivados por imperativos de medios de subsistencia y reducción de pobreza, establecidos como programas integrados de conservación y desarrollo, sin metas climáticas explícitas. Resultan que están produciendo excelentes beneficios colaterales para mitigación y la adaptación al clima, pero estos son pobremente monitoreados, o como no formaron parte integral del diseño del programa inicial entonces son captadas post-facto. Los resultados iniciales de la reciente investigación, financiada por CDKN, y los estudios de casos en las zonas costeras de Belice, Ghana, Kenia y Vietnam sugieren que mientras que con algunas políticas realmente 'todos ganan', otras solo generan beneficios colaterales o trade-offs.³¹

La representación simplificada que 'todos ganan' ignora la realidad de que las políticas diseñadas con los objetivos del CCD en mente pueden generar paralelamente efectos negativos. Por lo tanto, es importante que la evaluación de políticas analice tanto los beneficios obtenidos como los costos incurridos para lograr las veces que se puede afirmar que 'todos ganaron'. Es clave comprender y comunicar estos trade-offs de forma transparente; por ejemplo, a través de enfoques integrados de evaluación de políticas.

Cuadro 11: Ofrecer información de forma accesible

Siempre es difícil presentar el caso que impulsa a tomar acción en el CCD en una forma que permita a las partes interesadas participar en el diálogo acerca de los asuntos complejos. En Cartagena, Colombia, CDKN financió la producción de modelos digital del terreno que demostró el efecto de la subida del nivel del mar en las zonas vulnerables de la costa. El apoyar a que las instituciones locales a que puedan comunicar la evidencia de forma visual contribuyó a obtener la participación de los formuladores de políticas y los empresarios. La adaptación al cambio climático se hizo importante para los candidatos a la alcaldía y el alcalde de Cartagena integró el cambio climático al proceso de planificación del ordenamiento territorial de la ciudad. Los negocios veían anteriormente la adaptación al cambio climático como un gasto que reduciría la competitividad, pero ahora muchos líderes de negocios aceptan que las inversiones en adaptación pueden fortalecer la competitividad de Cartagena.

La Calculadora My2050 del Reino Unido es otra herramienta útil para los tomadores de decisiones a nivel nacional para informar los efectos de los cambios macro-económicos en las emisiones de carbono.³²

Desafío 4. Cortoplacismo

Cuanto más adelante en el tiempo se mire, más fuerte se hace el caso de la necesidad de un CCD.³³ Pero muchos gobiernos –tanto de países desarrollados como en desarrollo- priorizan el logro de los objetivos de mayor crecimiento en el corto plazo por encima de los objetivos del CCD, aun cuando éste en el largo plazo podría ser más beneficioso en términos sociales; esto refleja tal vez la inmediatez de las presiones electorales. Muchos países - que sí establecen metas ambiciosas para el CCD - en épocas de dificultad económica también las subyugan a objetivos de crecimiento más tradicionales. Sin embargo, puede decirse que esta es una falsa economía porque cada año que se deje de invertir en el CCD, se dejará en su lugar un capital destructivo para el ambiente y alto en emisiones de carbono, atrapados en una situación de alto nivel de emisiones y el agotamiento de los recursos en los años por venir. El crecimiento verde puede ser redefinido como un vía de crecimiento que puede ser sostenido más allá de los próximos años.³⁴

Una forma de fijar los compromisos con el CCD y garantizar su implementación en el largo plazo es incorporándolos en procesos legales y de más largo plazo. A través de ello, éstos ya no están sujetos a los periodos electorales ni comerciales, y además asegura la genuina adhesión a la agenda a nivel nacional. El Tercer Estudio de Legislación sobre Clima realizado por GLOBE -la Organización de Legisladores Mundiales, con el apoyo de CDKN, ha registrado que 32 de los 33 países encuestados han logrado avances o están en vías de lograr avances significativos en la legislación relacionada con el clima y/o energía. Esto indica que se está avanzando a nivel nacional. Cuando se logre que todos los partidos políticos, funcionarios públicos y el sector privado participen y se adhieran, se podrá garantizar un enfoque consistente a lo largo de los gobiernos sucesivos y fomentar un mayor grado de certidumbre política, aun bajo el mandato de un gobierno que recién asume sus funciones. Esto brinda mayores incentivos para la inversión del sector privado y la innovación (este enfoque sustenta el enfoque MAPS, descrito en el Cuadro 10).

Los mecanismos institucionales también pueden fomentar este enfoque a largo plazo. Por ejemplo, el independiente Committee on Climate Change del Reino Unido debería brindar un enfoque a más largo plazo en el CCD y una mayor continuidad en el tiempo. Frente a los cambios políticos en el corto plazo, comprometer a un grupo más amplio de partes interesadas también puede garantizar la continua implementación para hacer que los gobiernos rindan cuentas.

texto del cuadro comprimido al 90%

Cuadro 12: Movilización estructurada de las partes interesadas

El trabajo realizado por CDKN en el proyecto de CCD en Ruanda fue supervisado por un comité nacional intergubernamental. También se llevaron a cabo una serie de amplios foros y diálogos nacionales en los que las partes interesadas pueden intercambiar opiniones y puntos de vista. La primera fase del trabajo fue producir un informe de la línea de base que reunió toda la evidencia e información disponible sobre el progreso alcanzado en materia del cambio climático en Ruanda. Esto contribuyó a construir un consenso sobre información del cambio climático, creó un depósito central de información y estableció un punto de inicio desde donde las partes interesadas pudieran comprometerse más en el proceso de desarrollo de estrategias.

El informe de la línea de base llevó a la elaboración de la estrategia para el crecimiento verde y resiliencia ante el clima. Este documento – Green Growth and Climate Resilience Strategy- fue ratificado por el Gabinete de Ruanda como plataforma para su implementación, pero el documento mismo es apenas una pequeña parte de la historia. El proceso de compromiso creó conciencia, movilizó a las partes interesadas y creó impulso; se puede sostener que fue más importante que el mismo documento. Para cuando la Estrategia fue publicada, ya los ministerios competentes, la sociedad civil y los programas de donantes estaban tendiendo la mano para apoyar la implementación.

En Kenia el proceso actual de desarrollo del Plan de Acción Nacional del Cambio Climático ha sido supervisado por un Comité Ministerial y un Grupo de Tareas de Alto Nivel, el cual ha reunido representantes de las entidades gubernamentales y la sociedad civil. Bajo esto, cada componente del Plan de Acción tiene un grupo de trabajo intersectorial que orienta y revisa la labor. También se llevaron a cabo un excelente foro nacional de las partes interesadas, una serie de consultas a nivel municipal y un proceso nacional de validación. Todos ellos han tenido una buena asistencia y han trazado algunas distinciones importantes en las prioridades regionales; es crítico para el éxito del plan de acción abordar estas distinciones.

Un problema importante es la falta de democrática rendición de cuentas. Los países en desarrollo que son altamente dependientes de un pequeño grupo de productos básicos puede que no vean el potencial a largo plazo de la diversificación de su economía, pues están centrados en la máxima 'extracción de beneficios' de sus productos dominantes (es decir, en vez de generar nueva riqueza tratan de obtener la porción monetaria más grande que sea posible de la riqueza existente).³⁵ Los gobiernos de estos países son predominantemente rentistas, es decir buscan dinero fácil de por ejemplo impuestos, exportación, y prestan poca atención a cómo aquello se puede convertir en cualquier forma de crecimiento de la economía a largo plazo y más inclusivo para el país, mucho menos el CCD.

Desafío 5. Falta de capacidad del Estado para responder e implementar estrategias

El desarrollo de estrategias del CCD y la implementación de políticas asociadas está frecuentemente limitado por la capacidad técnica o institucional de los órganos responsables del estado. En muchos países en desarrollo, existe solo un pequeño número de personas con responsabilidad para avanzar en estos asuntos de manera concreta. Estas personas están siempre muy sobrecargadas por los distintos procesos en los que participan, incluyendo tanto el desarrollo nacional de la política como las negociaciones internacionales en relación a estos problemas.

Un enfoque para resolver las limitaciones en la capacidad del Estado, y la débil implementación y falta de rigor en la aplicación de las normas, es fomentando o facilitando que la sociedad civil dirija las soluciones, como por ejemplo la auto-regulación de los negocios a través de medidas como los lineamientos para el reporte voluntario o los regímenes voluntarios de etiquetado. Recientemente en la India, a través del proceso de múltiples partes interesadas se elaboró el documento de los Lineamientos Nacionales Voluntarios en las responsabilidades sociales, ambientales y éticas de los negocios en el cual el sector privado tuvo una significativa participación.³⁶ El proyecto *Carbon Disclosure Project*³⁷ es otro ejemplo de un mecanismo que facilita que los negocios y otras partes interesadas elaboren informes voluntarios sobre emisiones de carbono y otras informaciones sobre el medio ambiente, con el objeto de incentivar una mejor gestión y monitoreo.

Cuadro 13: Construcción de la capacidad del estado

El gobierno de Kenia aceptó que para poder gestionar el proceso del Plan de Acción era necesario proveer a la Secretaría de CMNUCC dentro del Ministerio de Ambiente y Recursos Minerales de capacitación adicional y apoyo en materia de coordinación. CDKN incorporó un equipo a tiempo completo en la Secretaría para: ayudar a coordinar el proceso, brindar experiencia y asesoría mundial y apoyar el intercambio de conocimiento. A través de los sectores claves se pudo identificar los puntos focales y la Secretaría también cooperó directamente con los equipos de asesoría y expertos internacionales.

En el Caribe, CDKN apoyó al Centro de la Comunidad Caribeña de Cambio Climático (5Cs) para desarrollar un Plan de Implementación mediante la provisión de fondos para contratar a un consultor local para dedicarse a las 5Cs a tiempo, y un equipo de expertos internacionales. El consultor local actuó como *conduit* (conductor) para la transmisión de conocimientos y realizar el registro de las actividades corporativas sobre el tema, y fue posteriormente contratado como miembro permanente del personal de la 5Cs. El proceso del Plan de Implementación fue un factor que contribuyó a cómo querían los países construir e institucionalizar la capacidad para el CCD. Por ejemplo, desde entonces el gobierno de Jamaica se ha ocupado del departamento de cambio climático, considerada como área clave en el recientemente creado Ministerio del Medio Ambiente, Agua, Uso de suelo y Cambio Climático.

El desarrollo de capacidades también es acerca de proveer de herramientas para hacer predominar el CCD en los procesos de toma de decisiones, en forma particular cuando se refieren a prioridades e inversiones. En su trabajo con *Global Water Partnership*, CDKN apoyó al Comité Ejecutivo del Consejo Ministerial Africano sobre el Agua en la elaboración del Marco Estratégico para la Seguridad del Agua y el Desarrollo Resiliente al Clima.³⁸ El lanzamiento del Marco se realizó en mayo del 2012, el cual fue concebido para ayudar a profesionales de primer nivel y tomadores de decisiones en el sector del agua en la identificación de decisiones de inversión de tipo 'con pocas o ninguna excusa' que sean compatibles con el clima y su posterior desarrollo, integrarlos en los procesos de planificación e influenciar las futuras actividades de desarrollo. La siguiente fase de la participación de CDKN se centra en el fortalecimiento de la capacidad de los departamentos de planificación regional, nacional y local en materia del agua y otros sectores relacionados, para aplicar el marco en los programas y proyectos.

texto del cuadro comprimido al 87%

Desafío 6. Restricciones institucionales

Otra dificultad común para lograr implementar de forma eficaz el CCD es que la diferenciación, y hasta conflicto de responsabilidades, entre los distintos ministerios no es clara, o la relativa deficiencia del ministerio encargado –generalmente el ministerio del medio ambiente- para afianzar las políticas o los procesos en los otros ministerios. Dada la complejidad y la naturaleza multi-dimensional del CCD, es probable que se requieran adoptar los enfoques interministeriales, pero esto puede potencialmente terminar en prolongados procesos de negociación. Las guerras de protagonismo o influencias, conocidas como Turf wars en el plano internacional, son especialmente dañinas para propiciar la colaboración y coordinación interministerial hasta pueden producir procesos paralelos impulsados por diferentes ministerios. Además, en muchos países en desarrollo, los equipos de coordinación sobre el cambio climático forma parte de un pequeño sector de los ministerios o las instituciones. Con frecuencia no están aun formalmente constituidos o carecen de un mandato de alto nivel lo que puede significar que encuentren difícil tener acceso a personal, otros recursos y a asignaciones presupuestarias de forma sostenida.

Cuadro 14: Solución a las restricciones institucionales

CDKN, junto con la Oak Foundation, financiaron recientemente una revisión del estado de la política pública sobre el clima y desarrollo en diez países latinoamericanos.³⁹ La principal conclusión del estudio fue que a pesar que en la región existe un importante número de políticas relevantes al cambio climático, el nivel de ejecución de las mismas era preocupantemente bajo. En Chile, la evaluación intermedia del Plan de Acción Nacional del Cambio Climático reveló que solo el 25% de las medidas que fueron recomendadas habían sido ejecutadas. Entre los factores que dificultaron la ejecución del Plan de Respuesta Nacional al Cambio Climático de Uruguay fue la falta del requerido plan operativo anual y preparación del presupuesto quinquenal. Conforme a lo señalado, la principal causa del bajo nivel de ejecución eran las limitaciones financieras; una de las principales razones de esto era la falta de capacidad institucional para conseguir se les otorguen asignaciones presupuestarias y para conducir la implementación.

Las conclusiones sobre las limitaciones financieras coinciden con los mensajes vertidos en este documento. Los mensajes claves en materia de capacidad institucional para una implementación exitosa de prácticas y políticas del CCD, son, entre otros, los siguientes:

- Donde el apoyo político para el CCD es bajo, la capacidad técnica de la burocracia de los mandos intermedios para desarrollar proyectos y acceder al financiamiento internacional ha posibilitado a los países mantener el cambio climático como parte de la agenda del gobierno, por encima y más allá de sus prioridades a más corto plazo. Este fue el caso particular de la Unidad de Cambio Climático en Uruguay.
- Las políticas tienen que incluir mecanismos eficaces para la participación social y pública-privada, y el posterior monitoreo y evaluación de impactos.
- Las políticas y sus implementaciones tienen que estar mejor coordinadas entre los sectores y niveles del gobierno quienes deben trabajarlas en conjunto. En Brasil y Colombia existen claros ejemplos del efecto positivo de la creación de comités interministeriales con un mandato específico para articular e incorporar el cambio climático en la política más allá de la agenda ambiental. En ambos países, los comités tenían líneas claras y directas de rendición de cuentas a la Presidencia.
- La política nacional se aplica, fundamentalmente, a nivel sub-nacional y sectorial, pero con frecuencia falta la participación municipal y sub-nacional en su desarrollo.
- Hace falta, con frecuencia, dedicar una asignación presupuestaria para las instituciones encargadas de implementar la nueva política. Esto debe ser abordado.
- La preparación institucional para realizar la correspondiente implementación requiere el desarrollo de los adecuados recursos técnicos, humanos (personal, habilidades y estructuras administrativas), financieros y políticos. La revisión llevada a cabo por CDKN y Oak Foundation encontró que muchos de los logros reportados habían sido impulsados por individuos comprometidos a pesar de la falta de estructuras institucionales. Entonces, cuando las personas cambiaban de trabajo produjo una discontinuidad o falta de memoria y sentido de propiedad institucional.

Desafío 7. Limitaciones tecnológicas e incertidumbres

Muchas tecnologías de baja emisión de carbono, tales como la energía solar, son todavía relativamente poco avanzadas y costosas comparadas con las alternativas a los combustibles fósiles tradicionales. Existe una incertidumbre considerable en relación a cómo el desarrollo tecnológico va a evolucionar, y qué tecnologías serán competitivas y cuándo. Asimismo, tampoco existe certidumbre sobre la tendencia de los precios de los combustibles fósiles. Esto puede actuar como un fuerte disuasivo para la inversión en tecnologías particulares hoy en día, frente a la incertidumbre acerca de los costes futuros en relación a los sustitutos, los cuales a su vez, afectarán los niveles de demanda del mercado y por lo tanto el retorno de la inversión.

Hay muchas posibilidades diferentes de encontrar soluciones, la mayoría de las cuales cambian pasan, hasta cierto punto, la carga de este riesgo al sector público. Entre éstas se incluyen las medidas políticas para la distribución de riesgos financieros (por ejemplo, fondos para los desafíos), crédito subsidiado, políticas de adquisición de las administraciones públicas y mecanismos como tarifas reguladas y compromisos de los mercados avanzados que pueden garantizar un cierto nivel de demanda del mercado en el futuro.

Un marco normativo claro puede ayudar hasta cierto punto a superar este tipo de limitaciones porque establece una clara dirección de la política y visión de la trayectoria del futuro desarrollo del país, incluso cualquier instrumento normativo, incentivos financieros o garantías que serán utilizadas para estimular la inversión en ciertos tipos de generación de energía. Esto debe ayudar a disminuir al menos algunas de las incertidumbres asociadas con el trade off riesgo/retorno con que se enfrentan los inversionistas. La implementación de un proceso integral y detallado de CCD puede contribuir en el desarrollo de este tipo de marco normativo.

Cuadro 15: Crear un clima de inversión seguro

India lanza el programa de implantación de energía solar *National Solar Mission* en Jawaharlal Nehru, en 2009 con el objetivo de crear las condiciones normativas para hacer que la energía solar sea tan asequible como la energía convencional para el año 2022, y situarse como líder mundial en energía solar. La Misión se diseñó para crear una estructura segura para la inversión buscando fomentar la inversión a gran escala, la innovación técnica y las reducciones rápidas de costos en las tecnologías de energía solar. Para ello, formularon un contrato de compra-venta de energía a 25 años que garantiza el pago de la energía generada por los promotores del proyecto, y requiere la compra de un porcentaje mínimo de energía solar por parte del estado dentro de su cartera energética. Para brindar mayor seguridad se asignó un fondo que garantiza el pago a los promotores en caso que el estado incumpliese el pago. Es a través de este esquema que el gobierno de la India demostró su claro compromiso a largo plazo de garantizar un medio seguro para la inversión en energía solar, lo cual generó una contundente respuesta positiva de las empresas del sector privado, muchas de las cuales presentaron su oferta por un contrato.

Conclusiones: Construyendo la base de evidencias en el tiempo

La relación entre el CCD y los resultados económicos, tales como crecimiento, pobreza y equidad, no es tan sencilla. Habrá ganadores y perdedores, y trade-offs entre las metas sociales, económicas y medioambientales y entre los beneficios en el largo y corto plazo. Esto hace que las dimensiones políticas e institucionales del CCD constituyan un verdadero reto. Posiblemente, la mejor manera de promoverlo, de fortalecer los incentivos para su adopción y de superar los desafíos de su implementación sea la comprensión y el manejo de la economía política del CCD.

Este Documento de Trabajo ha establecido algunos de los factores impulsores claves de las estrategias del CCD y algunas de las principales limitaciones para su adopción e implementación, junto con ejemplos de cómo estas limitaciones pueden ser abordadas. No es exhaustivo; más bien está diseñado para estimular un debate en el contexto político e institucional del CCD, de manera que se tomen decisiones fundamentadas en la priorización de políticas e intervenciones que conviene adoptar; ayudar a los donantes a diseñar mecanismos de apoyo eficaz y estratégico para los países que implementen el CCD; y contribuir a forjar una agenda para una investigación ulterior que llene los vacíos en la base de evidencias.

Para resumir, los factores impulsores claves del CCD identificados en este documento son los siguientes:

- 1. La necesidad de que la adaptación al cambio climático sea reconocida a nivel nacional con el fin de reforzar la resiliencia, lograr el crecimiento y reducir la pobreza.** Este es un factor impulsor particularmente fuerte para los países menos desarrollados, que son los que probablemente se vean más gravemente afectados por el cambio climático.
- 2. La necesidad de seguridad energética y eficiencia de los recursos naturales.** La seguridad energética es un factor impulsor particularmente fuerte para los países que dependen de la importación de combustible fósil; mientras que la eficiencia en los recursos naturales es un fuerte factor para países como China que crecen rápido y tienen una gran población.
- 3. El deseo de capitalizar nuevas oportunidades económicas.** Estas incluyen el desarrollo de nuevas industrias para responder a la creciente demanda mundial de ciertos tipos de bienes y servicios ecológicos, es decir, verdes (por ejemplo, energía solar), y nuevas fuentes de competitividad que surgen de una mayor eficiencia energética y en el uso de los recursos. Si bien este es un factor impulsor potencialmente importante para todos los países, son los países de mayor y mediano ingreso per cápita los que más consideran éstos asuntos.
- 4. El deseo de mejorar el acceso al financiamiento climático y ayuda al desarrollo.** Este es otro fuerte factor impulsor para la mayoría de los países en desarrollo, a pesar de que las fuentes de financiación pueden variar entre ellos. Los países con ingresos medios están en una posición más fuerte para beneficiarse de los mercados de carbono, debido a sus mayores oportunidades de mitigación; y es más probable que los países de ingresos bajos puedan beneficiarse de nuevas fuentes de financiación para el clima de la comunidad internacional de donantes.
- 5. Un fuerte liderazgo del gobierno.** Esto puede provenir de un individuo particular dentro del gobierno o de un departamento o institución del gobierno. Un liderazgo fuerte en el nivel sub-nacional puede llevar a un interés más amplio a nivel nacional.

Las barreras clave para el desarrollo de las políticas del CCD, y las soluciones potenciales son las siguientes:

1. **Costos asociados con el cambio.** Estos incluyen tanto costos de oportunidad como costos de implementación, y pueden ser contrarrestados potencialmente a través de mecanismos compensatorios, por ejemplo a través de mercados de carbono o el Mecanismo de Desarrollo Limpio o REDD+.
2. **Partes interesadas que se oponen al cambio.** Estos van desde las industrias que consideran al CCD como una amenaza al crecimiento, hasta los grupos que representan los intereses de los pobres. Estas dificultades pueden ser abordadas a través del establecimiento de mecanismos de compensación adecuados para quienes van a salir perjudicados con la reforma. A través de procesos de diálogo entre múltiples partes interesadas, se genera un espacio en el cual se podrán expresar los diferentes puntos de vista y acordar soluciones negociadas; y, a través de la organización de coaliciones a favor de la reforma, contrarrestar las estrategias de cabildeo y presión de los grupos en oposición.
3. **La falta de sensibilización o de información confiable sobre las incertidumbres, los riesgos, las oportunidades y concesiones.** Se necesita crear una sólida base de evidencias para identificar el costo y los beneficios de las reformas del CCD, suministrar información contundente necesaria para adoptar decisiones bien fundamentadas, y desarrollar un más amplio respaldo a las políticas del CCD. Frecuentemente existen brechas en la información y conflictos referentes a las fuentes de información utilizadas para generar los modelos. Este desafío se puede abordar a través de procesos participativos los cuales incentivan la aceptación de la información resultante como base para la adopción de medidas.
4. **El cortoplacismo.** Muchos gobernantes dan prioridad al logro de un alto crecimiento a corto plazo más que al CCD que podría ser socialmente más ventajoso en el largo plazo. Una manera de mantener los compromisos y garantizar su aplicación a largo plazo es incorporarlos a la legislación en procesos de más largo plazo, reduciendo su vulnerabilidad a los ciclos electorales y comerciales.
5. **Falta de capacidad del Estado para responder a, e implementar estrategias.** El desarrollo de las estrategias del CCD, y la implementación, el seguimiento y la aplicación de las políticas asociadas, está frecuentemente limitado por la capacidad técnica o institucional de los órganos responsables del gobierno. Es importante el apoyo de los donantes para la construcción de capacidades.
6. **Restricciones institucionales.** La falta de claridad entre las responsabilidades de los distintos ministerios, o la relativa debilidad del ministerio pertinente para hacer valer las políticas o procesos en otros ministerios, pueden impedir el diseño de las políticas del CCD y su implementación. Es necesario desarrollar mecanismos adecuados de coordinación para facilitar el análisis interministerial y la toma de decisiones; esto necesita un mandato claro, financiamiento en el largo plazo y adecuados recursos humanos.
7. **Limitaciones tecnológicas e incertidumbres.** La incertidumbre sobre cómo evolucionará la tecnología y sobre la evolución de los precios del combustible fósil, puede actuar como un impedimento para la inversión en tecnología verde - como la energía renovable. Algunas de las soluciones son: medidas normativas para la distribución de los riesgos financieros, subsidio a los créditos, políticas de adquisición del gobierno y mecanismos como tarifas preferentes y compromisos de mercado anticipados; los cuales pueden garantizar en el futuro un cierto nivel de demanda.

CDKN en la actualidad apoya a más de 40 países en desarrollo en su avance hacia el CCD. Estos países están enfrentando muchos de los desafíos descritos, y están innovando e implementando los tipos de soluciones analizadas en este documento, a menudo en colaboración con países socios. Esperamos que este Documento de Trabajo capture algunas de las enseñanzas de las experiencias obtenidas hasta el momento y que pueda informar sobre procesos similares en algún otro lugar. Con el fin de lograr esto, CDKN ha iniciado un programa de evaluación de proyectos e intercambio de conocimientos a través de su *Thematic Workstream* sobre CCD. CDKN también publicará más adelante otros productos sobre el conocimiento de estos temas.

Quisiéramos oír sus puntos de vista acerca de los problemas identificados en este documento, y sus sugerencias adicionales en relación a los factores impulsores y desafíos para el CCD basadas en sus propias experiencias. Las preguntas para dar sus evaluaciones e iniciar un análisis son:

- ¿Qué ejemplos tiene usted para apoyar o desafiar a los factores impulsores, los desafíos y las soluciones identificadas?
- ¿Qué otros factores impulsores, desafíos y soluciones son importantes?
- ¿Cómo integran los países el cambio climático en su plan de desarrollo de forma más efectiva?
- ¿Qué herramientas se necesitan para evaluar los trade-offs y la búsqueda de 'todos ganan'?
- ¿Cuáles son los vacíos más grandes en conocimiento y los conflictos en el intercambio de conocimiento, y cómo han sido superados?

Comuníquese sus respuestas al Grupo Temático sobre CCD (*Thematic Group on CCD*) de CDKN.

CCD Thematic Group
c/o CDKN Global
7 More London Riverside
London SE1 2RT
United Kingdom

Tel: +44 (0) 207 2124111

Email: enquiries@cdkn.org

www.cdkn.org/themes/climate-compatible-development-strategies-and-plans/

References

APCO (2012) *China's 12th Five-Year Plan: How it Actually Works and What's in Store for the Next Five Years*. Beijing: APCO Worldwide.

CDKN (2012a) 'Project on agriculture, vulnerability and adaptation in Colombia achieves agreement among experts'. London: Climate and Development Knowledge Network (http://cdkn.org/2012/03/project-on-agriculture-vulnerability-and-adaptation-in-colombia-achieves-agreement-among-experts/?loclang=en_gb)

CDKN (2012b) 'Strengthening water security and climate resilience in Africa'. London: Climate and Development Knowledge Network (http://cdkn.org/project/cdkn-supports-implementation-of-the-africa-water-climate-and-development-programme/?loclang=en_gb)

CDKN/AMCOW/GWP (2012) *Strategic Framework for Water Security and Climate Resilient Development*. Stockholm: Global Water Partnership.

Chinese Academy of Social Sciences (2010) *Study on Low Carbon Development and Green Employment in China*. Beijing: International Labour Organization Office for China and Mongolia (www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-beijing/documents/publication/wcms_155390.pdf)

Gobierno de la Republica Popular de China (2011) *Décimo Segundo Plan de Cinco Años de China*. Beijing: Gobierno Chino. La traducción de la delegación de la UE la puede encontrar en: http://cbi.typepad.com/china_direct/2011/05/chinas-twelfth-five-new-plan-the-full-english-version.html

CNDR (2007) *Chinese National Climate Change Programme*. Beijing: Chinese National Development and Reform Commission.

DARA (2012) 'Climate vulnerability monitor, 2da edición'. Madrid/Geneva/Washington, DC: DARA (<http://daraint.org/climate-vulnerability-monitor/climate-vulnerability-monitor-2012/data/>)

DECC (sin fecha) '2050 pathways'. London: Department of Energy & Climate Change (www.decc.gov.uk/en/content/cms/tackling/2050/international/international.aspx)

DNP (2011) *Documento Compes 3700. Consejo Nacional de Política Económica y Social*. Bogota: Departamento Nacional de Planeación (www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Compes/3700.pdf)

Ellis, K., Baker, B. and Lemma, A. (2009) 'Policies for low carbon growth'. ODI Research Report. London: Overseas Development Institute.

Ellis, K., Cantore, N., Keane, J., Peskett, L., Brown, D. and te Velde, D.W. (2010) 'Growth in a carbon constrained global economy'. ODI Research Report. London: Overseas Development Institute.

Gobierno de Ruanda (2011) *Green Growth and Climate Resilience: National Strategy for Climate Change and Low Carbon Development*. Kigali: Republic of Rwanda (<http://cdkn.org/wp-content/uploads/2010/12/Rwanda-Green-Growth-Strategy-FINAL1.pdf>)

IEA (2012) *World Energy Outlook 2012*. Paris: International Energy Agency.

INVEMAR/MADS/Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias/CDKN (2012) *Lineamientos de Adaptación al Cambio Climático para Cartagena de Indias* (en español). Bogota: INVEMAR/CDKN (http://cdkn.org/2012/08/presentation-of-the-guidelines-for-adaptation-to-climate-change-in-cartagena-de-indias/?loclang=en_gb)

Jacobs, M. (2012) 'Green growth: economic theory and political discourse'. Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper 108; Grantham Research Institute on Climate Change and Environment Working Paper No. 92. London: Grantham Research Institute on Climate Change and Environment.

Lockwood, M. (2012) 'What can adaptation policy in sub-Saharan Africa learn from research on governance and politics?' Brighton: Institute of Development Studies.

Low, P.L. (2011) 'Green growth: implications for development planning'. CDKN Guide. London: Climate and Development Knowledge Network.

Meadowcroft, J. (2009) 'Climate change governance'. Working Paper 4941 de World Bank Policy Research. Washington, DC: Banco Mundial.

Mitchell, T. and Maxwell, S. (2010) 'Defining climate compatible development'. CDKN Policy Brief. London: Climate and Development Knowledge Network.

ODI, ECDPM y GDI/DIE (2012) *European Report on Development 2012 – Confronting Scarcity: Managing Water, Energy and Land for Inclusive and Sustainable Growth*. Brussels: European Union.

Oficina del Presidente de Guyana (2008) *Creating Incentives to Avoid Deforestation*. Georgetown: Office of the President.

OpenEI (sin fecha) portal de 'Open Energy Info, Etiopia LEDS presentación pg 6' (<http://en.openei.org/wiki/File:EthiopiaLEDS.pdf?page=6>)

Ryan, D. et al. (2012) *Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo: del Discurso al Cambio*. (Report on the State and Quality of Public Policies on Climate Change and Development in Latin America). Plataforma Climática Latinoamericana.

SEI (2009) *Economics of Climate Change: Kenya. Final Report Submitted in Advance of COP15*.

Stockholm: Stockholm Environment Institute (www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate-mitigation-adaptation/kenya-climatechange.pdf)

Stern, N. (2007) *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. London: HM Treasury.

TCG (2011) *Delivering Low Carbon Growth: A Guide to China's 12th Five Year Plan*. Beijing: The Climate Group.

Pie de notas

- 1 Mitchell and Maxwell, 2010
- 2 Low, 2011
- 3 Stern, 2007
- 4 SEI, 2009
- 5 OpenEI website
- 6 Ellis et al., 2009
- 7 DNP, 2011
- 8 APCO, 2010; Gobierno Chino, 2011; TCG, 2011
- 9 CNDRC, 2007
- 10 Ellis et al., forthcoming
- 11 ODI et al., 2012
- 12 Ellis et al., 2010
- 13 Ellis et al., 2009
- 14 CASS, 2010
- 15 Gobierno de Ruanda, 2011
- 16 Ellis et al., 2009
- 17 Ellis et al., 2009
- 18 Ellis et al., 2009
- 19 Meadowcroft, 2009
- 20 Ver www.youtube.com/watch?v=w_Ls5r9z9aA
- 21 En el caso de Kenia, esto involucra proyectos bajo el plan a mediano plazo, son resilientes al clima y son consistentes en el mediano plazo con una vía de desarrollo resiliente al clima y de bajas emisiones de carbono.
- 22 INVEMAR et al., 2012
- 23 CDKN, 2012a
- 24 DARA, 2012
- 25 Lockwood, 2012
- 26 Conforme a lo estimado por McKinsey & Co., citado en el Gobierno de cited in Office of the en el Gobierno de Guyana, 2008
- 27 Ellis et al., 2009
- 28 IEA, 2012
- 29 Ellis et al., 2009
- 30 Ver la serie completa en Inside Stories en http://cdkn.org/cdkn_series/inside-story
- 31 CDKN 2012b/Dr Emma Tompkins, University of Southampton, UK. Personal communication with CDKN, Diciembre de 2012
- 32 DECC sitio Web
- 33 Jacobs, 2012
- 34 Jacobs, 2012
- 35 Lockwood, 2012
- 36 Ellis et al., 2012
- 37 Portal de Carbon Disclosure Project, ver www.cdproject.net/en-US/Pages/HomePage.aspx
- 38 CDKN/AMCOW/GWP, 2012
- 39 Ryan et al., 2012

Acerca de CDKN

La Alianza Clima y Desarrollo (CDKN) brinda apoyo a los tomadores de decisión en el diseño y entrega de un desarrollo compatible con el clima. Lo conseguimos a través de una combinación entre investigación, servicios de asesoría y gestión del conocimiento, en apoyo a procesos políticos a nivel de país.



www.cdkn.org

e: enquiries@cdkn.org

t: +44 (0) 207 212 4111

Este documento es el resultado de un proyecto financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID por sus siglas en inglés) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos en beneficio de los países en desarrollo. No obstante, las opiniones expresadas y la información incluida en el mismo no reflejan necesariamente los puntos de vista o no son las aprobadas por el DFID o la DGIS, que no podrán hacerse responsables de dichas opiniones o información o por la confianza depositada en ellas. Esta publicación ha sido elaborada sólo como guía general en materias de interés, y no constituye asesoramiento profesional. Usted no debe actuar en base a la información contenida en esta publicación sin obtener un asesoramiento profesional específico. No se ofrece ninguna representación ni garantía (ni explícita ni implícitamente) en cuanto a la exactitud o integridad de la información contenida en esta publicación, y, en la medida permitida por la ley, las entidades que gestionan la aplicación de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN) no aceptan ni asumen responsabilidad, obligación o deber de diligencia alguno por las consecuencias de que usted o cualquier otra persona actúe o se abstenga de actuar, basándose en la información contenida en esta publicación o por cualquier decisión basada en la misma. La gestión de la aplicación de CDKN es llevada a cabo por PricewaterhouseCoopers LLP y una alianza de organizaciones que incluyen al Overseas Development Institute, la Fundación Futuro Latinoamericano, INTRAC, LEAD International y SouthSouthNorth.