

Implementación de transiciones justas

Lecciones de Sudáfrica

SEI brief
Noviembre 2024

Claudia Strambo¹
Muhammed Patel²
Seutame Maimele²

¹ SEI

² Trade & Industrial Policy Strategies

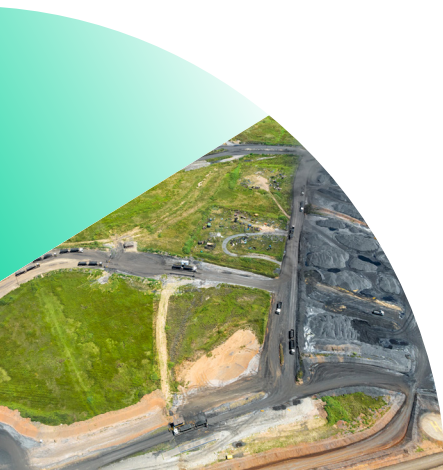
Mensajes clave

- Sudáfrica es uno de los líderes mundiales en la planeación de transiciones justas y en la actualidad se encuentra en la etapa crucial de implementación de políticas. En esta nueva etapa política, el país se enfrenta a la intensificación de los desafíos existentes y al surgimiento de otros.
- Uno de los problemas clave es la discrepancia entre las ambiciones para la transición justa y las prioridades de aquellos actores que operan principalmente al nivel nacional y las de aquellos que operan en el nivel subnacional.
- La capacidad institucional subnacional insuficiente y la falta de idoneidad de los mecanismos convencionales de financiación son dos de los principales desafíos para implementar transiciones justas.
- La toma de decisiones transparente es fundamental para la elección de beneficiarios y para la asignación de recursos en proyectos de transición justa, lo que reforzaría su legitimidad ante el público.

Introducción

Llevar a cabo una transición para distanciarse del carbón es esencial para mitigar los impactos del cambio climático y para limitar el calentamiento global por debajo de 2°C sobre los niveles previos a la revolución industrial, como se estableció en el Acuerdo de París. Esta transición supone retos considerables para las regiones y países productores de carbón, debido a su dependencia de la industria del carbón para los empleos regionales, la actividad económica local, y los presupuestos públicos y, en algunos casos, también para la generación de electricidad. Dentro de este contexto, el concepto de transición justa ha captado gran atención a nivel mundial, como herramienta para buscar la participación de todas las partes interesadas en dar forma a los esfuerzos para lograr la transición. El objetivo de la transición justa es garantizar que los costos y beneficios de esta se distribuyan de manera equitativa y que las partes interesadas vulnerables terminen mejor al cabo de la transición, particularmente en términos de mejores prospectos de empleo y la reducción de la exposición a la contaminación.

Sudáfrica sobresale entre las economías de ingresos bajos y medios por su larga historia en la planeación de transiciones justas. Los inicios del pensamiento acerca de la transición justa se remontan a la década del 2010, durante la cual los sindicatos llevaron el concepto de transición justa a las discusiones nacionales sobre política climática. A partir de entonces, la idea de transición justa se ha ubicado en el centro de las políticas



Mina de carbón, Sudáfrica
© PixelCatchers / Getty

energéticas y el ámbito político en general. Por ejemplo, se desarrolló un Marco para Transiciones Justas con el fin de guiar la determinación de políticas y la asignación de recursos en el año 2022. En el 2021 inició una Alianza para la Transición Energética Justa (JETP, por sus siglas en inglés) junto con Francia, Alemania, el Reino Unido, la Unión Europea y los EE.UU., con el objetivo de apoyar la transición sudafricana para dejar de lado el carbón y avanzar hacia una economía baja en carbono. Esto dio como resultado la publicación de un Plan de Inversión para la Transición Energética Justa (JET IP, por sus siglas en inglés) para el periodo del 2023 al 2027, seguido de un Plan de Implementación de la JET en diciembre de 2023.

A medida que el país se embarca en sus esfuerzos hacia la implementación de planes de transición justa por medio de una serie de proyectos e inversiones, ciertos desafíos se intensifican a la vez que surgen unos nuevos. El presente informe destaca algunos de esos desafíos para contribuir al desarrollo de políticas, inversiones, proyectos en el terreno y esfuerzos de investigación en Sudáfrica, así como para brindar conocimiento a investigadores e implementadores de transiciones justas en otros países que hayan decidido emprender este camino, ayudándoles a prevenir algunos de estos inconvenientes. Este documento se basa primordialmente en dos informes elaborados en el proyecto *Just transitions from coal in Colombia, Indonesia and South Africa* (Patel & Maimele, 2024; Strambo et al., 2024).

Implementación de transiciones justas: desafíos antiguos y nuevos

En primer lugar, y según lo descrito por Montmasson-Clair (2021) y Strambo et al. (2024), el concepto de transición justa se ha generalizado en Sudáfrica y en la actualidad hace las veces de punto de anclaje para promover una amplia variedad de visiones económicas y políticas. En tanto algunos lo usan como catalizador para lograr un cambio transformador, otros lo han empleado principalmente para avanzar en la descarbonización sin respetar los principios de la justicia socioeconómica y sin siquiera afianzar el statu quo político y económico (véase la Figura 1).

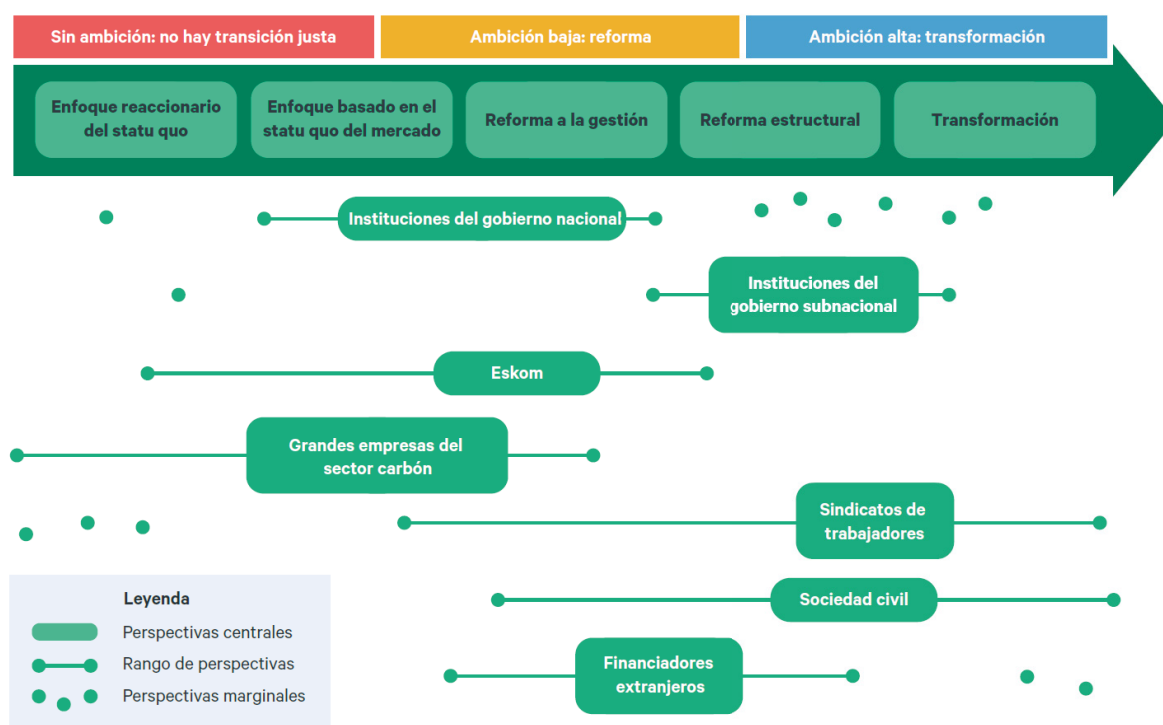
La orientación y alcance de la ambición en los planes para la implementación tiene implicaciones prácticas, dado que las metas son definidas primordialmente por actores que buscan favorecer menores ambiciones en la gama amplia de las transiciones justas, como las entidades gubernamentales de orden nacional, la empresa energética estatal Eskom y los financiadores extranjeros. En comparación, las expectativas de las comunidades, los sindicatos y las entidades subnacionales en las regiones carboneras tienden a ser más ambiciosas. Esto se traduce en un desacople en el que las actividades de transición justa no abordan las prioridades locales adecuadamente. A fin de cuentas, esto lastima la confianza local en el proceso de transición justa e incluso reduce el apoyo de los movimientos sociales de base a la transición energética en general – un resultado irónico dado que es lo que la transición justa busca evitar.¹ Esta falta de alineación da origen a la oposición por parte de las partes interesadas que se vieran excluidas,

¹ El contra-argumento que los actores de implementación podrían hacer es que la participación de actores es un aspecto inherente de los procesos de planeación de proyectos y políticas en Sudáfrica, incluso con trabajadores y comunidades afectadas. Sin embargo, los sindicatos y organizaciones que trabajan por las comunidades y la justicia ambiental cuestionan la legitimidad de estos acercamientos, y si sus preocupaciones son realmente comprendidas e incorporadas en los planes de política. Ver, por ejemplo, PPC (2023), para una ilustración de este conflicto en el proceso de JET IP.

en particular aquellas que se ven más afectadas en términos del declive económico, limitado acceso a servicios públicos, y los costos de conseguir nuevo empleo, entre otros impactos. Esto, a su vez, reduce los incentivos para participar de forma significativa en los procesos y proyectos de transición justa. Además, los grupos con suficiente poder político pueden obstaculizar a los procesos de descarbonización que ven como excluyentes, atrasando tanto la descarbonización como la transición energética.

Mientras que la atención de las partes interesadas nacionales e internacionales se concentra principalmente en lograr la transición de energías primarias (especialmente más allá del carbón en el caso de Sudáfrica) y las medidas socioeconómicas asociadas que pueden facilitar este cambio, las prioridades de los actores locales abarcan un rango más amplio de problemas, como la seguridad del empleo, el acceso a servicios básicos, pobreza, adaptación climática, seguridad alimentaria y el daño a la salud e infraestructura como resultado de la actividad carbonera, entre otros problemas de desarrollo. Las etapas iniciales en la planeación de políticas para la transición justa, como el Marco para Transiciones Justas, reconocen tales prioridades. Sin embargo, de cierto modo han salido de la agenda durante las etapas posteriores del desarrollo de políticas, dado que las partes interesadas poderosas (como los generadores nacionales de políticas, Eskom y los financiadores extranjeros) dieron prioridad a la reducción de emisiones y a la seguridad energética tras la profunda crisis energética y financiera de Eskom. Sin embargo, es esencial atacar estos problemas en el terreno a fin de recuperar y preservar el apoyo local a las transiciones justas, y en consecuencia garantizar la efectividad de la implementación de los proyectos de transición justa.

Figura 1: Representación de los puntos de vista y ambiciones de las partes interesadas acerca de la transición justa en Sudáfrica.



Adaptado de Montmasson-Clair (2021) in Strambo et al. (2024).

Ta implementación se manifiesta también en el proceso de desarrollo de los proyectos. En algunos casos, los desarrolladores ven a la transición justa y a los objetivos sociales como un “añadido” a los proyectos, con un enfoque primario en las dinámicas de precios en la producción, en vez de los objetivos de transición justa (ver Cuadro 1). Al contemplar la creación de cadenas de valor nuevas y sostenibles con bajas emisiones de carbono, los desarrolladores privados se enfrentan a numerosas restricciones tecnológicas que complican la competitividad en términos de costos con respecto a las tecnologías ya existentes. Los enfoques y herramientas de la transición justa son vistos entonces como otra restricción de costos que va en detrimento de la rentabilidad de los proyectos (Patel & Maimele, 2024). Esto enfatiza los retos al pasar de la concepción de la política a la etapa de implementación.

El segundo desafío se relaciona con las capacidades institucionales limitadas a nivel subnacional, que incluye la dependencia de los ingresos provenientes del carbón y los recursos financieros restringidos, las brechas en capacidad, el acceso limitado a los datos e información y los retos en materia de prestación e infraestructura de servicios. Esta carencia de capacidades institucionales, en conjunción con otras barreras estructurales para la participación subnacional como la centralización de la generación de políticas energéticas y mineras limita la capacidad de otras entidades locales de involucrarse de forma activa en la planeación para una transición justa. Históricamente, la naturaleza de la formulación de políticas en Sudáfrica no se diseñó para brindar a los actores locales y provinciales una agencia e influencia fuertes en los debates políticos nacionales.

A medida que el proceso de formulación de políticas avanza hacia la etapa de implementación, se vuelve aún más urgente atacar esta brecha de capacidades con el fin de garantizar la ejecución efectiva de los proyectos de transición justa y el sostenimiento de los beneficios en el mediano y largo plazo. La supervisión de componentes vitales como el desarrollo económico y la prestación de servicios hace que los gobiernos provinciales y locales de la provincia de Mpumalanga - la región sudafricana más dependiente del carbón - sean fundamentales para la implementación de transiciones justas. Para resolver el déficit de capacidad institucional se precisa de una mejor coordinación entre las autoridades nacionales y subnacionales, al igual que de una reforma a los procedimientos administrativos junto con el fortalecimiento de sus capacidades financieras.

El tercer reto es la falta de idoneidad de las reglas y prácticas de financiación existentes para apoyar los proyectos de transición justa que buscan facilitar el cambio sistémico. Dichos proyectos suelen ser pequeños, de alto riesgo, basados en tecnologías y enfoques de diseño de proyectos novedosos y necesitan de financiación en múltiples capas, así como de la participación de un número más amplio de partes interesadas. Aunque la innovación en el sistema financiero actual es necesaria para reducir el riesgo y facilitar proyectos de transición justa más convencionales, los proyectos transformadores de transición justa exigen cambios más profundos en el ecosistema de financiación. Estos, entre otros, incluyen aumentar el uso de actividades de financiación combinada y de reducción del riesgo, además de establecer estructuras flexibles que reciban a los socios no tradicionales y de

adaptar los procesos de toma de decisiones más allá de las métricas financieras tradicionales para priorizar la obtención de impactos sociales y ambientales más amplios (Lowitt, 2021).

Además, la implementación de proyectos de transición justa plantea una nueva interrogante: la de cómo ‘seleccionar a los ganadores’ o cómo elegir a los seleccionadores, las tecnologías, empresas, geografías y particulares que serán los directos beneficiarios de los proyectos e inversiones, dados los recursos limitados. ¿Quién decide el lugar, el alcance y los criterios de elegibilidad para los proyectos e inversiones de transición justa y cómo se puede evitar que estos recursos sean acaparados por unos pocos elegidos y que se desvíen de sus verdaderos destinatarios? Esto es motivo de particular preocupación en Sudáfrica, en donde las agencias reguladoras se ven con frecuencia corrompidas por las industrias a las que ellas mismas regulan (PARI, 2022). Esto recalca la necesidad de una toma de decisiones transparente, en especial en lo relacionado con el diseño y selección de proyectos con el fin de garantizar la legitimidad y mantener el apoyo a la transición justa dentro de la sociedad.

Por último, la experiencia sudafricana en la planeación e implementación de políticas también resalta el delicado equilibrio entre los abordajes arriba-abajo y abajo-arriba. Aquí, la justicia procedimental emerge como un factor clave de éxito, al resolver los desequilibrios en términos de agencia e influencia que surgen a partir de las desigualdades socioeconómicas arraigadas, con la promoción de la participación del público en las etapas posteriores de la elaboración de políticas, incluyendo el diseño, monitoreo, evaluación y aprendizaje de proyectos.

EL HIDRÓGENO VERDE Y LA TRANSICIÓN JUSTA EN SUDÁFRICA

El gobierno y la industria sudafricanos han promovido el hidrógeno verde como una posible nueva cadena de valor baja en carbono que puede ayudar a la transición justa en Sudáfrica que recibiría a los trabajadores de la industria del carbón y crearía nuevas actividades económicas en las regiones carboneras.

La ambición local ha resultado en varias asociaciones público-privadas que buscan probar los usos del hidrógeno verde (p. ej. el transporte pesado, combustible de aviación, amoníaco verde) y su producción. En 2022, el Ministro de Obras Públicas e Infraestructuras anunció nueve proyectos de hidrógeno verde como proyectos de infraestructura de carácter estratégico, que incluyen una mezcla de producción de hidrógeno verde, casos de prueba downstream y proyectos orientados a la exportación.

Estos proyectos también incluyen elementos de transición justa, pero la emoción y ambición iniciales se han visto aplacadas por restricciones económicas y otras preocupaciones. Hasta la fecha, los contactos con los promotores de los proyectos han puesto al descubierto las siguientes restricciones y retos (Patel & Maimela, 2024):

-
1. Los promotores de los proyectos suelen ser expertos en hidrógeno verde y los componentes de la transición justa suelen verse diferidos hasta después de que se establece la viabilidad de los proyectos.
 2. El hidrógeno verde ya es más caro de producir que el hidrógeno gris proveniente de los combustibles fósiles y la inclusión de los elementos adicionales de la transición justa se ve como una forma de incrementar aún más los costos, lo que disminuye la viabilidad.
 3. Las medidas de transición justa como la de emplear a personas de las comunidades vecinas, el reentrenamiento y el afianzamiento de capacidades se aplican tan solo a muy pequeña escala y únicamente se ampliarán si los casos de prueba funcionan.
 4. Las comunidades ven con escepticismo y a veces temor a la tecnología de hidrógeno verde, lo que reduce la participación de las partes interesadas.
 5. Los promotores de proyectos se enfrentan a restricciones de costos y tiempo con respecto a cuántas comunidades y partes interesadas consultar dentro del área de influencia de un proyecto.
 6. Aunque se promociona al hidrógeno verde como un medio para dotar a las comunidades de un mayor acceso a la electricidad y al agua potable, los promotores de proyectos y los gobiernos locales y provinciales deben hacer frente a varios retos normativos y prácticos, lo que retrasa la prestación de estos servicios y pone en tela de juicio la viabilidad de los beneficios de la transición justa.
-

Conclusión

El caso de Sudáfrica pone de manifiesto tanto avances como los desafíos hallados en la implementación de políticas de transición justa. A pesar de avances significativos, especialmente en el desarrollo de marcos y sociedades para dirigir los esfuerzos hacia la transición, el camino hacia una transición verdaderamente justa está plagado de complejidades.

El caso sudafricano destaca cómo las transiciones se tratan, en esencia, acerca del modelo dominante de desarrollo económico y quién se beneficia del mismo. Así, las partes interesadas lo han usado para defender y legitimar unos puntos de vista políticos y económicos muy distintos, lo que supone el riesgo de que el concepto pierda su potencial transformador.

En esencia, la elección de los beneficiarios y la armonización de los proyectos de implementación con las prioridades locales desempeñan un rol fundamental a la hora de lograr el apoyo local a la transición, del que dependen su eficacia y la sostenibilidad a largo plazo. Lo mismo sucede con los procesos de toma de decisión transparentes e incluyentes a lo largo de todo el ciclo de la política. A medida que las políticas de transición justa avanzan hacia la etapa de implementación, se vuelve cada vez más urgente la necesidad de atacar las restricciones institucionales y financieras históricas, toda vez que una implementación fallida termina por reforzar la resistencia a la transición.

Published by

Stockholm Environment Institute
Linnégatan 87D, Box 24218
104 51 Stockholm, Sweden
Tel: +46 8 30 80 44

DOI:

<https://doi.org/10.51414/sei2024.061>

Author contact

claudia.strambo@sei.org

Layout

Richard Clay

Media contact

lynsi.burton@sei.org

Visit us: sei.org

Twitter: @SEIresearch

@SEIclimate

@SEIenEspanol

El Instituto de Medio Ambiente de Estocolmo (SEI, por sus siglas en inglés) es un instituto internacional sin fines de lucro que aborda los desafíos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Empoderamos a nuestros socios para enfrentar estos desafíos a través de investigaciones de vanguardia, generación de conocimiento, herramientas y desarrollo de capacidades. A través de la sede de SEI y sus siete centros alrededor del mundo, nos comprometemos con la política, la práctica y la acción para el desarrollo de un futuro sostenible y próspero para todos.

Referencias

Lowitt, S. (2021). *Finance and the Just Transition* [Working paper]. Trade & Industrial Policy Strategies (TIPS). https://www.tips.org.za/images/Working_Paper_PCC_Finance_and_the_Just_Transition_2021.pdf

Montmasson-Clair, G. (2021). *Policy primers for a South African Just Transition Framework*. Trade & Industrial Policy Strategies (TIPS). https://www.tips.org.za/images/Working_Paper_PCC_Policy_primers_for_a_Just_Transition_framework_2021.pdf

PARI. (2022). *The Zondo Commission: A bite-sized summary*. Public Affairs Research Institute. <https://pari.org.za/wp-content/uploads/2022/09/PARI-Summary-The-Zondo-Commission-A-bite-sized-summary-v360.pdf>

Patel, M., & Maimele, S. (2024, forthcoming). *Green Hydrogen and the Just Transition: Understanding the dynamics at a project level*. Trade & Industrial Policy Strategies (TIPS).

PCC. (2023). *A critical appraisal of South Africa's Just Energy Transition Investment Plan*. Presidential Climate Commission. <https://pcccommissionflo.imgix.net/uploads/images/PCC-analysis-and-recomenations-on-the-JET-IP-May-2023.pdf>

Strambo, C., Patel, M., & Maimele, S. (2024). *Taking stock of the just transition from coal in South Africa* [Working paper]. Stockholm Environment Institute and Trade & Industrial Policy Strategies. <https://doi.org/10.51414/sei2024.034>

