

América Latina: la hora de una “Economía Climática”

*Gerardo Honty**

América Latina se enfrenta a los problemas del desarrollo, el cambio climático y la energía, desde una posición de dependencia. Según el enfoque general prevaleciente en la región, para emprender acciones que conduzcan a un camino de desarrollo de bajas emisiones de carbono y de adaptación al cambio climático es imprescindible que previamente se desarrollen los mecanismos financieros norte-sur que aseguren los recursos necesarios para las transformaciones productivas, tecnológicas y políticas, entre otras. Esto es, que maduren y crezcan instrumentos como el Mecanismo de Desarrollo Limpio, el Fondo de Adaptación, la Transferencia Tecnológica, etc. Sin embargo, hasta la fecha, estos instrumentos no han demostrado tener la capacidad de financiar o apalancar suficientemente las inversiones necesarias y a esta altura puede suponerse que es muy difícil que lo hagan algún día.

Hacia el año 2030, el mundo estará signado por una economía mundial con escaso petróleo, con restricciones a las emisiones de gases de efecto invernadero y enormes requerimientos de inversiones para hacer frente a los impactos del cambio climático. Mientras los gobiernos de la región esperan la llegada de los grandes flujos financieros de los países desarrollados, el tiempo para tomar decisiones va pasando y los problemas están cada vez más cerca. A esta economía nacional, orientada por la estrategia de reducir las emisiones y el consumo de combustibles fósiles y prepararse para los efectos del cambio climático en los sectores productivos y en el territorio, la llamo Economía Climática.

Obviamente los países industrializados tienen la obligación, moral y jurídica, de transferir recursos, conocimientos y tecnología. Son los mayores responsables del cambio climático, tienen disponibilidad de recursos y unos niveles de consumo y riqueza que dejan poco margen para la discusión. De la misma forma es claro que América Latina –y los demás países de menor desarrollo relativo- deben mantener sus legítimas reivindicaciones.

Sin embargo, mientras los gobiernos latinoamericanos esperan los resultados de las negociaciones en el marco de la Convención de Cambio Climático, se desaprovechan las oportunidades actuales de iniciar un camino autosostenido de desarrollo limpio y mejores perspectivas para el futuro. El aumento del uso de fuentes renovables, la eficiencia energética, la introducción de tecnologías para el mejor aprovechamiento de los recursos hídricos, no son novedades aparecidas con el cambio climático. Son temas antiguos en la agenda latinoamericana. La novedad es que el fenómeno del calentamiento planetario ha puesto estos temas en el primer lugar de la agenda internacional, lo que facilita el acceso a esas tecnologías.

La demanda internacional por una compensación por los daños derivados del calentamiento global no debería ser obstáculo para que la región emprenda de una vez y con recursos propios la tarea de trazar la nueva senda del desarrollo sostenible en un contexto de cambio climático. Lo que sigue es una reflexión acerca de las ventajas económicas, sociales y ambientales que los países latinoamericanos podrían obtener, en caso de tomar decisiones tempranas ante el previsible escenario que se avecina.

Beneficios de una estrategia de mitigación

América Latina no es un contribuyente menor al cambio climático si se consideran sus emisiones *per cápita* o por unidad de PBI. Con el 8,5% de la población y del PBI global, la región es responsable por el 12% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) mundiales. Por lo tanto, si bien su responsabilidad sobre el cambio climático actual es menor –ya que este es producto de la acumulación de gases producidos sobre todo en los países desarrollados a lo largo de varias décadas- sí es importante con respecto al cambio climático futuro. Hacia el 2050, aún suponiendo que los países industrializados redujeran a cero sus emisiones, los países en vías de desarrollo deberían reducir en un 28% sus emisiones respecto del año 2000. Esto ya sería una razón poderosa para hacer el esfuerzo de reducir las emisiones de GEI.

Pero aún si aceptáramos la tesis de que la responsabilidad mayor es de los países desarrollados y -en consecuencia- que ellos tienen que hacer el esfuerzo mayor primero, hay varias razones de peso para encarar una “economía climática” en función de los beneficios económicos, sociales y ambientales que una estrategia de este tipo traería aparejada para los países de la región

Hay una serie de medidas de mitigación que recomiendan la mayoría de los organismos internacionales públicos y privados, que forman parte de las necesidades históricas de los países latinoamericanos y que actualmente tienen muchas más posibilidades de ser satisfechas que el pasado. Estas medidas están siendo impulsadas sobre todo por razones vinculadas al cambio climático pero los países de la región deberían aprovechar estas nuevas facilidades por los beneficios adicionales que estas medidas implican.

Algunos ejemplos:

1) Mejoras en el sistema de transporte público

El transporte público es deficitario en la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Esto tiene una incidencia decisiva en la preferencia de los usuarios por el transporte individual (automóviles y motocicletas) en la medida que sus posibilidades económicas lo permiten. El resultado es un sistema de transporte que en su conjunto resulta ineficiente, de altas emisiones de gases contaminantes del aire urbano, con alto consumo de petróleo, congestión (con pérdida de horas de trabajo o esparcimiento), etc. Invertir en políticas y sistemas de transporte público más eficientes y eficaces, resulta en un ahorro de divisas (en el caso de los países importadores de petróleo o derivados), una reducción de la contaminación local, descongestión del tráfico y –sobre todo- un mejor sistema de transporte para los sectores de menores recursos que nunca podrían acceder a un transporte individual propio.

2) Mejoras en eficiencia en el consumo residencial

Medidas como el recambio de lámparas incandescentes por lámparas de bajo consumo, etiquetado de electro y gaso-domésticos, sistemas de certificación de eficiencia térmica de las edificaciones, son algunas de las recomendaciones para reducir las emisiones de GEI derivadas del consumo de energía a nivel residencial. Sin embargo, este tipo de medidas también tiene implicancias económicas positivas para el país en su conjunto (reducción de inversiones en infraestructura y suministro energético, ahorro de divisas por importación de energía, etc.) y para los propios usuarios que verán reducida sus facturas eléctricas, de gas u otros energéticos. Estas políticas también amparan a los

sectores de menores recursos que gastan buena parte de sus magros ingresos en los servicios energéticos.

3) Mejoras en eficiencia en la industria

Este tipo de medidas tiene gran impacto en la economía nacional por el ahorro que significa en infraestructura y suministro de energía. Pero además, en América Latina el potencial de ahorro energético en los sectores industriales es lo suficientemente alto como para que pueda ser financiado por el propio ahorro de las empresas. En este sentido la promoción de las ESCOs (Empresas de Servicios Energéticos), y políticas públicas que incentiven la eficiencia energética pueden conducir no solo a la reducción de las emisiones de GEI sino también a reducir los costos de producción mejorando la competitividad de las empresas

Estos ejemplos pretenden ilustrar los beneficios que los países de América Latina podrían obtener de iniciar en el corto plazo -y aprovechando las oportunidades que la problemática del cambio climático ofrece en materia de facilidades para la incorporación de tecnología- una senda económica de bajo contenido de carbono. Todas ellas además tienen la virtud de reducir los riesgos ante la volatilidad de los precios internacionales del petróleo y particularmente en la perspectiva de un futuro de escasez de crudo.

De la misma manera que se puede sacar partido de las estrategias de mitigación con altos beneficios nacionales secundarios, los países no deberían distraerse con aquellas que solo reportan beneficios respecto del calentamiento global y pocas o ninguna en el plano nacional. Por ejemplo los proyectos de reducción de HFCs y CFCs que en la actualidad ocupan buena parte de los certificados de reducción de emisiones en la cartera del Mecanismo de Desarrollo Limpio latinoamericano.

Restricciones comerciales a productos con alto contenido de carbono

Hacia el año 2030 los países no podrán disponer gratuitamente del servicio ambiental de sumidero de gases de la atmósfera. Es decir que necesariamente habrá que pagar para emitir gases de efecto invernadero a la atmósfera, ya sea a través de un sistema de topes y certificados transables, a través de impuestos al carbono, u otras formas que se adopten. Las negociaciones internacionales sobre cambio climático y las perspectivas de aumento de las emisiones futuras, hacen prever con un alto grado de certeza que en un futuro cercano habrá límites para las emisiones de GEI para todos –o casi todos- los países. Y no hay duda que la mayoría de los países latinoamericanos estarán entre ellos.

Más allá de la discusión que se viene arrastrando desde los orígenes de la Convención de Cambio Climático acerca de quien tiene mayores responsabilidades y como se financia el cambio tecnológico, los límites van a existir. Esto traerá como consecuencia que aquellos países que comiencen más tarde con sus políticas de “descarbonización” de la economía tendrán mayores costos y menos oportunidades para realizar la transición.

Pero además el mercado internacional comenzará a penalizar a los productos cuyo ciclo de vida haya producido altos niveles de emisiones. El comercio de bienes y servicios con alto contenido de carbono se va a ver restringido en el futuro por medidas no arancelarias de protección ambiental. Esto ya está pasando con algunos productos, como

ocurre con los biocombustibles que no demuestren una real reducción de emisiones a lo largo de ciclo de vida.

Por lo tanto, de la misma manera que hoy muchos de nuestros productos se ven sometidos en el mercado internacional a diversas formas de certificación por distintas razones, es previsible que esta sea una nueva exigencia a la que habrá que adecuarse. En este sentido también, esperar a que en las negociaciones de la Convención de Cambio Climático los países desarrollados asuman sus compromisos de transferencia de recursos y tecnología para la transición, tendrá efectos muy negativos para las economías latinoamericanas.

Otra previsión que deben tener los países de la región es la selección de la inversión extranjera que conviene radicar. Los gobiernos latinoamericanos son en general propensos a aceptar todo tipo de inversión directa extranjera en el entendido que deriva en beneficios económicos evidentes para el país. Sin embargo, la introducción de inversión extranjera de producción con alto contenido de carbono puede resultar un *boomerang* en el futuro, al elevar los niveles nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero. Esto se hará incluso cada vez más notorio en la medida que las industrias con altas emisiones de carbono en su proceso productivo, se vean motivadas a trasladarse desde los países con límites o penalización de emisiones hacia los países en desarrollo que no tengan este tipo de restricciones.

De la misma forma deberán ser selectivos a la hora de aplicar subsidios o ayudas para la mejora de la eficiencia energética. Hay industrias energo-intensivas de alto uso de capital y poca mano de obra (como las del acero, el papel y el cemento) que tienen altas oportunidades de ganancias en eficiencia. Los beneficios de una política pública de eficiencia energética deberían estar orientadas a los sectores industriales de menor potencial económico y con mayor capacidad de distribución de la riqueza a través del empleo de mano de obra. Para las empresas mayores e intensivas en el uso de energía, el repago a partir de los ahorros generados por las medidas de eficiencia energética resultan rentables por sí solas.

El financiamiento para la Adaptación

Adequar los sistemas productivos hacia una economía descarbonizada puede ser también encarado como una política de “adaptación”, en tanto por adaptación, se entienden los “ajustes en los sistemas ecológicos, sociales o económicos para responder a estímulos climáticos presentes o esperados, y sus efectos o impactos” (Convención de Cambio Climático).

Algo similar a lo que ocurre con el retraso en implementar las medidas de mitigación ocurre con las demoras en iniciar las medidas de adaptación. Los países en desarrollo en general y los de América Latina en particular, están retardando la aplicación de medidas a la espera de la decisión de los países desarrollados sobre la transferencia de fondos con ese fin. En este caso tampoco hay duda acerca de la legitimidad del reclamo y la necesidad de mantener la demanda a nivel internacional. Sin embargo, la certeza acerca de los efectos del cambio climático y los costos que tendrá para los países latinoamericanos es absoluta. También está bastante claro cuales son las vulnerabilidades principales en cada uno de los países y las principales medidas que

sería necesario tomar. La decisión principal por lo tanto no es el “qué”, ni el “cómo”, ni el “dónde”, sino el “cuándo”.

Mientras los países en desarrollo exigen el cumplimiento de los compromisos respecto a la de transferencia de recursos para adaptación acordados en la Convención, deberían ir tomando algunas medidas prioritarias en base a recursos públicos (en el entendido que en el mediano plazo se compensarán con los ahorros en reparación) y otras que deberían ser internalizadas en los costos de producción de la actividad privada.

Un caso típico es el de los riesgos climáticos para la producción agropecuaria. De la misma manera que en muchos países es obligatoria la contratación de seguros para circular con vehículos por la vía pública, debería comenzar a exigirse seguros obligatorios para la producción agropecuaria. Se ha vivido repetidamente en los últimos tiempos en este sector, la consecuencia de pérdidas económicas originadas en eventos climáticos como la sequía o las inundaciones. En muchos casos, la continuidad del emprendimiento agropecuario se ha visto amenazada por dichas pérdidas lo que se ha traducido en una demanda, a veces efectivizada y otras no, de asistencia por parte del Estado para garantizar la permanencia de las unidades productivas.

Muchos países de la región tienen en este sector porcentajes significativos de su PBI y forma parte importante de su flujo de exportaciones. Es muy factible –casi al grado de certeza- que estos eventos se vean incrementados en los próximos años y los costos de la no previsión serán mucho mayores que los de algunas medidas preventivas tempranas. La adaptación permite una distribución gradual de los costos en el tiempo y permite internalizar estos costos en la economía antes que lo tengan que hacer los fondos públicos. Implementar políticas y medidas anticipatorias a través de la internalización de los costos de la prevención o de la inversión pública es parte sustancial de la sostenibilidad económica de los países y no deberían posponerse a la espera de las resoluciones que puedan surgir de las negociaciones internacionales de cambio climático.

El mismo criterio de obligatoriedad de los seguros para la producción agropecuaria, se puede ampliar a las obras de infraestructura más expuestas al cambio climático como pueden ser los puertos, las carreteras, las urbanizaciones costeras, etc.

Otro tipo de inversiones que pueden encontrar mayores oportunidades de financiación en la actualidad que en el pasado son las destinadas a los sistemas de alerta temprana y pronósticos del tiempo. Estas medidas pueden resultar menos costosas que compensar los daños por falta de previsión y pueden ayudar a salvar vidas, viviendas y obras de infraestructura pública y privada que son luego difíciles de reponer.

El sentido de la urgencia

Pareciera que los países en desarrollo, se encuentran inmovilizados a la espera de los resultados del debate internacional sobre la responsabilidad de los países industrializados y postergando sus opciones de desarrollo a la espera de obtener recursos financieros derivados del pago de la “deuda ecológica”. Pero los recursos financieros internacionales como el MDL, el Fondo de Adaptación y otros similares, son actualmente -y seguramente serán en el futuro- insuficientes con relación a las

necesidades de los países latinoamericanos. Esto hace que no haya razones poderosas para esperar por ellos, aunque se mantengan las justas reivindicaciones. En cambio, pueden desde ya aprovecharse las oportunidades que el desarrollo de los nuevos mercados y productos ofrecen -sumándolos a los beneficios económicos, sociales y ambientales que estos cambios propician- para beneficio de la sociedad latinoamericana.

La urgencia de ciertas medidas y el imperativo de un desarrollo más equitativo y sustentable deberían ser suficiente motivo para emprender cuanto antes acciones en pos de una “economía climática”.

** Gerardo Honty es investigador en el área de Energía y Sustentabilidad de CLAES (Centro Latinoamericano de Ecología Social) con el apoyo de la Fundación Mott. Publicado originalmente en Mudanças Climáticas de la Red ANDI, en Abril de 2009.*