

El calentamiento del planeta exige medidas de adaptación y mitigación a nivel mundial

La mayor parte de la investigación científica hace pensar que las consecuencias de un cambio climático descontrolado podrían ser catastróficas. Existe un amplio acuerdo en que se necesita una disminución considerable de las emisiones de gases de efecto invernadero para reducir el calentamiento del planeta a niveles más aceptables, con lo que también mejorarían notablemente las perspectivas de desarrollo humano y económico y de reducción de la pobreza en comparación con una situación de cambio climático descontrolado.

Incluso si se logra limitar a un nivel generalmente aceptado como tolerable, el calentamiento del planeta no dejará de tener consecuencias previsiblemente adversas para muchos países, por ejemplo por la elevación del nivel medio del mar en todo el mundo, el aumento de la intensidad y la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos y la reducción de la producción agrícola. Esta situación exigirá medidas de adaptación, especialmente en los países en desarrollo, que son los que más sufren los efectos negativos del cambio climático. Para ello hará falta que la comunidad internacional movilice un volumen considerable de apoyo financiero y técnico para los más pobres de los países afectados. Sin embargo, la limitación del calentamiento del planeta a niveles tolerables también exige un cambio de las pautas de producción y consumo en favor de la utilización de materias primas, medios de producción y productos de consumo que supongan una carga menor para la atmósfera terrestre que los actuales, que implican una gran emisión de gases de efecto invernadero.

La disminución de las emisiones a la escala necesaria para lograr una mitigación sensible del cambio climático solo puede alcanzarse mediante la adopción de medidas a nivel mundial, y existe un acuerdo general en que los países desarrollados tienen que ser los primeros en adoptar esas medidas. Esos países son responsables de la mayor parte de las emisiones que han causado el nivel actual de

concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera como resultado de la actividad económica del pasado, y sus emisiones per cápita siguen siendo superiores a las de otros países. También tienen una mayor capacidad económica, tecnológica y administrativa para pasar rápidamente a una economía con bajas emisiones de carbono. Sin embargo, en las economías en desarrollo y en transición, especialmente en las de mayor volumen y más rápido crecimiento, las emisiones de gases de efecto invernadero siguen una tendencia marcadamente ascendente. Esta tendencia continuará a no ser que también esos países adopten medidas decididas para cambiar la combinación de fuentes de energía y los medios de producción y consumo que utilizan.

En el debate sobre la mitigación del cambio climático, la cuestión de los costos ha recibido considerable atención. Sin embargo, es prácticamente imposible basar ninguna decisión racional en estimaciones de costos y beneficios, a causa de la considerable incertidumbre de esos cálculos y del carácter altamente subjetivo de los juicios que implican. Lo que sí parece claro es que un aumento de las temperaturas mundiales por encima de cierto nivel entraña un riesgo incalculable de grave deterioro del entorno natural y de las condiciones de vida de la población mundial en general y de los países en desarrollo en particular. Por consiguiente, la mitigación del cambio climático y el calentamiento del planeta pueden abordarse mejor desde una perspectiva de gestión de riesgos. Desde esa perspectiva, la adopción de modos de producción y consumo más inocuos para el clima pasa a ser una nueva preferencia pública. En ese sentido, la tarea principal consiste en guiar las actividades económicas introduciendo los necesarios incentivos, desincentivos y reglamentos que impongan o prohíban determinadas formas de producción de acuerdo con esa preferencia pública.

Mitigación del cambio climático y cambio estructural

Históricamente, el crecimiento ha ido acompañado de un aumento de las emisiones, lo que causa la impresión de que crecimiento y desarrollo y mitigación del cambio climático son objetivos contrapuestos. Sin embargo, no tiene por qué ser así. La experiencia de países tanto desarrollados como en desarrollo demuestra que pueden lograrse muchas sinergias entre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y los objetivos de desarrollo.

Para que la mitigación del cambio climático sea compatible con el crecimiento, especialmente en los países en desarrollo, la reglamentación y el control sobre las emisiones deben hacerse más estrictos. La difusión de la tecnología existente y el desarrollo de nuevas tecnologías y modos de producción y consumo más inocuos para el clima no pueden dejarse a la sola merced de las fuerzas del mercado, sino que exigen también una intervención gubernamental energética que esté coordinada a nivel internacional.

La mitigación del cambio climático se entiende mejor si se concibe como un proceso de cambio estructural a nivel mundial. En el transcurso de ese proceso, la actividad económica pasará de modos de producción y consumo que implican una gran emisión de gases de efecto invernadero a otros más inocuos para el clima, lo que causará pérdidas y gastos de ajuste para muchos agentes económicos a nivel microeconómico, pero también generará nuevos ingresos y beneficios para otros. En este sentido, la mitigación del cambio climático tiene mucho en común con otros procesos de cambio estructural en que surgen nuevas oportunidades económicas en los países tanto desarrollados como en desarrollo, especialmente como resultado del rápido crecimiento de nuevos mercados. Desde esta perspectiva macroeconómica, la mitigación del cambio climático puede tener incluso un efecto estimulante para el crecimiento en muchos países.

Generación de nuevas oportunidades de crecimiento por medio del cambio estructural

En los próximos años y decenios las economías en desarrollo dispondrán de un margen considerable para beneficiarse de las oportunidades que surjan del cambio estructural orientado hacia fuentes de energía renovables, tecnologías inocuas para el clima, equipo y aparatos de baja emisión de carbono y modos de consumo más sostenibles. La participación fructífera en los nuevos mercados podría ayudar a las economías en desarrollo y en transición a combinar las políticas de mitigación del cambio climático con una aceleración del crecimiento. Para ello hacen falta políticas industriales que fomenten la creación de capacidad para producir esos bienes o participar en su producción y su ulterior perfeccionamiento.

En la actualidad, el mercado mundial de lo que en ocasiones se denomina "bienes ambientales" está claramente dominado por los países desarrollados, pero varias economías en desarrollo van suponiendo un porcentaje cada vez mayor de ese mercado. Para algunos países, la mitigación del cambio climático ofrece nuevas posibilidades de aprovechar las ventajas comparativas naturales, especialmente en la producción de energía con baja emisión de carbono, que hasta ahora han tenido poca importancia económica; para otros países puede brindar oportunidades de crear nuevas ventajas comparativas dinámicas.

Una manera que tendrían los países en desarrollo de participar en los mercados de "bienes ambientales" sería integrarse en cadenas de producción internacionales, como han hecho con éxito muchos de ellos en otros sectores de la industria manufacturera. Además, pueden contribuir por sí mismos a la innovación en las actividades de protección del clima y en la adaptación de los bienes ambientales a determinadas circunstancias y ventajas comparativas locales. El desarrollo de "tecnologías limpias" y la participación temprana en la producción de equipo que incorpore esos adelantos en el contexto de un mercado internacional en rápida expansión confieren la ventaja

de ser pioneros en el mercado, puesto que algún día también otros países van a tener que adoptar esas tecnologías.

Integración de la mitigación del cambio climático en las estrategias industriales

Los desafíos de aprovechar las oportunidades que brindan los nuevos mercados en rápido crecimiento y de integrarse de manera estratégica en esos mercados no son totalmente nuevos. Han sido elementos clave en la formulación de estrategias de desarrollo eficaces que se han centrado en la diversificación, evitando depender de unos pocos productos de exportación y procurando consolidar ventajas comparativas en otros terrenos de la actividad económica. Cada economía en desarrollo y en transición tendrá que elaborar su propia estrategia para integrarse en los mercados emergentes de nuevos productos que contribuyan a lograr los objetivos de disminución de los gases de efecto invernadero. En estas estrategias deberán tenerse en cuenta tanto las necesidades locales de "bienes ambientales" concretos como las posibilidades de producir esos bienes localmente, para destinarlos incluso a los mercados regionales y mundiales.

La experiencia de los países desarrollados y de varias economías de mercados emergentes demuestra que una política industrial eficaz puede comprender, entre otros elementos, la implicación del sector público en actividades de investigación y desarrollo, la simplificación del acceso a las patentes, el apoyo fiscal y financiero a nuevas actividades productivas, la divulgación de información y las políticas de inversión extranjera directa que favorezcan la integración en cadenas de producción internacionales. Las adquisiciones y la protección temporal de determinados subsectores por el gobierno también puede tener efectos importantes. Una política industrial proactiva y especialmente enfocada a aprovechar las ventajas comparativas existentes y crear otras nuevas en la producción de bienes ambientales es de particular importancia en el contexto de las estrategias de desarrollo con visión de futuro, porque el margen disponible para adoptar medidas de apoyo está

menos circunscrito por los acuerdos multilaterales en este terreno que en otros.

El cambio estructural exige medidas específicas de apoyo público

Parece existir un gran potencial para lograr una mayor eficiencia energética que podría aprovecharse mediante una difusión más amplia de las tecnologías ya disponibles en los países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, la creación y aplicación de nuevas tecnologías y el aprovechamiento de fuentes de energía alternativas también deben acelerarse. Poner un precio a las emisiones en forma de impuestos o permisos de emisión comercializables y cambiar así la estructura de incentivos para productores y consumidores podría contribuir al establecimiento de economías con bajas emisiones de carbono. Sin embargo, esas medidas deberían ir acompañadas por intervenciones respecto de la oferta de otras fuentes de energía. Es necesario gestionar los ajustes de la oferta y la formación de precios para distintas fuentes de energía a fin de prevenir el aumento de los precios de las energías no fósiles y renovables -respecto de los precios de los tipos de energía con mayores emisiones de carbono- a medida que aumenta su demanda. Por tanto, los productores de distintos combustibles tienen que participar en la formulación y aplicación de una política internacional de mitigación del cambio climático.

Desde muchos puntos de vista, la introducción de tecnologías que favorezcan la mitigación del cambio climático no es especialmente diferente de otras actividades de innovación: en una economía dinámica, surgen del espíritu emprendedor y de la búsqueda de una mayor competitividad. Pero, a diferencia de muchos otros ámbitos, el progreso y la innovación tecnológicos en favor de los modos de producción y consumo más inocuos para el clima no puede dejarse a merced de los cambios de la estructura de incentivos motivados únicamente por los mecanismos del mercado. Dado que las tecnologías de baja emisión de carbono son bienes públicos

importantes y que se necesita reducir con urgencia las emisiones de gases de efecto invernadero en vista de los riesgos del cambio climático descontrolado para las generaciones futuras, es preciso que los gobiernos intervengan directamente introduciendo parámetros de regulación de las emisiones y una reglamentación estricta de la reducción de los gases de efecto invernadero. Hasta el momento, no se ha invertido lo suficiente en la investigación pública y privada para desarrollar fuentes de energía alternativas y métodos de producción más limpios, de manera que los actuales modos de producción y consumo resultan "indisociables del carbono". Por consiguiente, se necesitan políticas proactivas, incluidas subvenciones y la adquisición pública de patentes para impulsar el progreso tecnológico y acelerar la recuperación del antiguo retraso en las inversiones. Además, la experiencia enseña que el cambio tecnológico suele acelerarse cuando también se beneficia de la labor de investigación y desarrollo de las instituciones públicas y cuando el sector público se pone al frente de la aplicación práctica de las nuevas tecnologías.

Promoción de la mitigación del cambio climático mediante acuerdos internacionales apropiados

La comunidad internacional puede apoyar el desarrollo industrial en esta dirección permitiendo que los países en desarrollo cuenten con un espacio de políticas suficiente en el contexto de los acuerdos internacionales aplicables al cambio climático, el comercio, la inversión extranjera directa y los derechos de propiedad intelectual. Teniendo presente el carácter de bien público mundial de la mitigación del cambio climático, podría considerarse la posibilidad de interpretar las flexibilidades del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio de la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo ADPIC) de manera que pueda establecerse un sistema de licencia obligatoria para la producción de equipo y productos que incorporen tecnologías respetuosas del clima, y para los procesos conexos, de modo semejante a las exenciones otorgadas a los medicamentos en interés de la salud pública.

En el proceso de reforzar el marco internacional para la política climática existe la posibilidad de que muchos de sus elementos ya existentes contribuyan a aumentar la eficacia de las iniciativas mundiales de reducción de los gases de efecto invernadero y de que los países en desarrollo tengan mayor participación en esas iniciativas. Esos elementos son, entre otros, la promoción del comercio de las emisiones de carbono y los dos mecanismos del Protocolo de Kyoto basados en proyectos -el mecanismo para un desarrollo limpio y la aplicación conjunta-, así como la prevención de la deforestación. El imperativo de la mitigación del cambio climático exige un compromiso respecto de las reducciones de los gases de efecto invernadero por parte no solo de los países desarrollados sino también de las economías de mercado emergentes, que en los últimos años han aumentado drásticamente sus emisiones. Una iniciativa prometedora para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero sería la de extender la aplicación de los sistemas existentes de límites máximos y comercio de emisiones y aumentar su eficacia.

A fin de alcanzar un nuevo acuerdo sobre el clima, será necesario que todas las partes consideren que el reparto de responsabilidades es suficientemente justo y equitativo. Por un lado, todo sistema internacional de comercio de los derechos de emisión debería tener en cuenta la responsabilidad de los países industrializados respecto de gran parte de las concentraciones existentes de gases de efecto invernadero en la atmósfera; por otro lado, debería reconocer que la contribución de los países en desarrollo a la reducción de los gases de efecto invernadero depende indefectiblemente de que cuenten con los recursos financieros necesarios y el acceso a tecnologías limpias y con la capacidad de desarrollar sus propias industrias de bienes ambientales. Dependiendo de la asignación inicial de permisos de emisión, un sistema de comercio de emisiones podría permitir que los países en desarrollo vendieran los derechos de emisión que no necesitaran para las emisiones producidas en su territorio, con lo que conseguirían parte de los recursos financieros necesarios para la importación de tecnología. Ese sistema de comercio de los derechos de emisión podría complementar la asistencia oficial para el desarrollo destinada a

impulsar economías más verdes en los países en desarrollo, así como las políticas de inversión extranjera directa que apoyen el avance tecnológico y el cambio estructural en los países en desarrollo.

Los grandes paquetes de estímulos fiscales preparados en respuesta a la crisis financiera y económica brindan una oportunidad ideal de acelerar el cambio estructural hacia una economía con bajas emisiones de carbono mediante una mayor inversión pública en actividades e infraestructura de apoyo a la mitigación del cambio climático y mediante la concesión de subvenciones para la adquisición de bienes de capital adecuados para el clima y bienes de consumo duraderos.



Supachai Panitchpakdi
Secretario General de la UNCTAD