



Un nuevo clima para el desarrollo

Una familia bengalí busca refugio de las inundaciones.

El financiamiento climático puede proporcionar a los países en desarrollo los recursos necesarios para la mitigación y la adaptación

Kirk Hamilton y Marianne Fay

EL CAMBIO climático complica el crecimiento y desarrollo, y ya está perjudicando a los países en desarrollo porque crea y exacerba amenazas, quita recursos a programas de desarrollo y agrava el problema de la pobreza.

Si bien emitieron solo un tercio de los gases de efecto invernadero (GEI) presentes en la atmósfera, los países en desarrollo ahora producen más de la mitad de las emisiones anuales mundiales, y esa proporción está en rápido aumento. Para realizar las expansiones masivas en energía, transporte, sistemas urbanos y agricultura necesarias para su desarrollo, estos países no pueden simplemente recurrir al uso intensivo del carbono, como lo hicieron en su momento los países de ingreso alto. Mientras que los países ricos pueden y deben reducir sus huellas de carbono, los países en desarrollo tienen que encontrar un nuevo paradigma de desarrollo.

Pero no es justo hacer que los países pobres financien el bien público de la mitigación climática ni tampoco lo es desviar fondos asignados al desarrollo. De ahí la importancia crítica de un financiamiento climático eficaz.

Peligro inminente

El cambio climático es una amenaza grave e inminente para el desarrollo. Si no se mitiga, podría causar un calentamiento de hasta 5°C este siglo —la diferencia entre el clima actual y la última era glacial— que alteraría drásticamente el mundo en que vivimos. Incluso un aumento de 2°C (quizás el menor posible) incrementará la variabilidad, frecuencia e intensidad de los eventos meteorológicos, haciendo necesarios mayores esfuerzos de adaptación. Pero aun adaptándose, unas 100 millones a

400 millones de personas podrían pasar hambre y entre 1.000 millones y 2.000 millones podrían sufrir escasez de agua.

Los países en desarrollo podrían sufrir un 80% de los daños (gráfico 1). Un calentamiento de 2°C provocaría pérdidas mínimas en los países de ingreso alto y una pérdida media de 1% del producto interno bruto (PIB) a escala mundial, pero podría reducir de forma permanente el ingreso per cápita anual de África y Asia meridional en 4%–5%. La causa principal sería el impacto del cambio climático en la agricultura, un sector importante para las economías de ambas regiones.

Gráfico 1

Emisiones históricas y daños futuros

Los pobres han contribuido muchísimo menos al cambio climático, pero se llevarán la peor parte.
(Porcentaje)



Fuente: Banco Mundial (2010).

Nota: Hope (2009, y datos adicionales proporcionados directamente) demuestra que ya sea sin tomar medidas (calentamiento de 3,9°C por encima de los niveles preindustriales para 2100) o con una política climática óptima (calentamiento de 2,6°C), los países en desarrollo sufrirán entre 84% y 86% de los daños causados por el calentamiento climático. Este resultado es coherente con el de varios modelos integrados de evaluación analizados por el Banco Mundial (2010).

Postergar la adaptación no es una alternativa

Los países más ricos tienen una mayor capacidad de resistencia y adaptación, y por eso muchos piensan que un rápido crecimiento es la mejor manera de ayudar a los países en desarrollo a enfrentar los problemas climáticos. Pero el crecimiento no puede relegar el problema climático a segundo plano.

El ritmo de crecimiento probablemente no será suficiente para ayudar a los países más pobres. Por ejemplo, Bangladesh y los Países Bajos son los dos países más amenazados por la elevación del nivel del mar. Bangladesh tiene un excelente sistema de alerta de inundaciones, pero con un ingreso anual per cápita de solo US\$450 las medidas que puede tomar son limitadas. Incluso los Países Bajos, con un ingreso per cápita 100 veces mayor, han tenido que empezar a reubicar a algunos habitantes porque el costo de la protección universal es inasequible.

La inercia de nuestro sistema climático también obliga a tomar medidas pronto. Los científicos afirman que si la mitigación demora 10 años probablemente será imposible limitar el calentamiento a 2°C. El dióxido de carbono emitido ahora permanecerá un siglo en la atmósfera, y la temperatura seguirá subiendo varios siglos después de que las concentraciones de GEI se hayan estabilizado. Las opciones futuras dependen de las decisiones que se tomen hoy.

La infraestructura resultante del crecimiento y el desarrollo también contribuye a la inercia porque las huellas de carbono perduran décadas. Las fábricas y plantas eléctricas duran de 15 a 40 años, y las redes viales, ferroviarias y de distribución de energía de 40 a 75 años. Las decisiones sobre el uso de la tierra y la urbanización tienen implicaciones que duran más de un siglo.

Hay que reemplazar pronto los activos de alta emisión de carbono con otros más ecológicos. El crecimiento tradicional basado en carbono en los países en desarrollo agravará el problema climático, y si las medidas se postergan 10 o 20 años los costos de mitigación podrían duplicarse o quintuplicarse. El dinamismo de los países en desarrollo crea necesidades enormes e inmediatas que se prevé duplicarán su consumo de energía en los próximos 20 años. Y, al paso que va, China duplicará el número de construcciones entre 2000 y 2015.

Desarrollo sin atender contra el clima

Aparte de preocuparse de los efectos del cambio climático, los países en desarrollo tienen que evitar atarse a un uso intensivo del carbono en el futuro. La disyuntiva no está entre un crecimiento débil sin carbono o uno fuerte con carbono; hay muchas ineficiencias que se pueden corregir. Rusia podría reducir su consumo de energía en un 45% sin afectar la productividad o el bienestar, mejorando sobre todo la eficiencia energética de la generación eléctrica, las fábricas y los edificios. En cambio, Brasil, China e India están poniéndose a la vanguardia en varias tecnologías de baja emisión de carbono, como bioetanol, vehículos eléctricos y calentadores de agua solares. Y África septentrional se ha embarcado en un programa masivo para explotar su potencial solar.

Este tipo de desarrollo “verde” exigirá importantes esfuerzos por parte de los países de alto y bajo ingreso. Un primer paso fundamental es que los países ricos asuman metas más estrictas de reducción de las emisiones para incentivar la

inversión en nuevas tecnologías que permitan compaginar el desarrollo con las políticas climáticas y para fomentar el desarrollo de los mercados financieros de carbono. Pero aun así, habrá que ayudar más a los países en desarrollo a financiar la transición hacia un crecimiento con menores emisiones de carbono.

Financiar las medidas climáticas

Las medidas para limitar el calentamiento a 2°C este siglo solo serán eficientes y eficaces si todos los países participan en la mitigación. El financiamiento climático —de los países de ingreso alto a los países en desarrollo— busca conciliar la eficiencia y eficacia con el sentido de equidad.

El actual marco de financiamiento climático se basa en el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y en otros 20 fondos bilaterales y multilaterales. Estos instrumentos producirán alrededor de US\$9.000 millones anuales desde el fin de 2008 hasta el fin de 2012 (gráfico 2). A través del MDL las empresas adquirirán de los países en desarrollo derechos para emitir carbono por encima de un tope determinado, creando así mercados de carbono que generarán aproximadamente la mitad de los US\$9.000 millones anuales.

Enormes necesidades

En el gráfico 2 se proyectan las necesidades anuales de financiamiento para la mitigación y adaptación en los países en desarrollo en 2030, según varios modelos climáticos y herramientas de evaluación (Banco Mundial, 2010, capítulo 6). Las cifras son abrumadoras: entre US\$28.000 millones y US\$100.000 millones para adaptación y entre US\$139.000 millones y US\$175.000 millones anuales para mitigación. Hope (2009, y otros datos directos) estima que los costos de mitigación en los países en desarrollo para limitar el calentamiento a un poco más de 2°C podrían equivaler a un 0,4% del PIB de los países de ingreso alto en valor presente a lo largo del siglo. Sin embargo, dado que las tecnologías con bajos niveles de emisión de carbono suelen requerir mucho capital,

Gráfico 2

Brecha de financiamiento

Las necesidades proyectadas de financiamiento anual superan con creces las cifras actuales.

(Miles de millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Banco Mundial (2010).

pease a los menores costos de operación, las inversiones iniciales en los países en desarrollo podrían costar de dos a tres veces más que la mitigación.

Para cubrir este déficit de financiamiento habrá que recurrir a todas las herramientas disponibles: mejoras de eficiencia, reforma de los mercados de carbono e instrumentos financieros innovadores.

Cómo incrementar el financiamiento climático

El financiamiento climático podría ser mucho más eficiente. Cada uno de los 20 fondos bilaterales y multilaterales tiene su propio sistema de gestión y administración, y eso eleva los costos. La consolidación del financiamiento tiene que ser una prioridad. La principal fuente de financiamiento para la adaptación es el Fondo de Adaptación creado en el marco del CMNUCC. Aunque el fondo recibe donaciones, la fuente principal de recursos es un impuesto del 2% sobre las transacciones de carbono del MDL. Como lo que se grava es algo positivo, el impuesto obviamente perjudica la eficiencia, y se ha demostrado que la carga del impuesto afecta desproporcionadamente a los países en desarrollo que suministran los créditos de carbono (Fankhauser y Martin, 2010).

Si bien los mercados de carbono en el marco del MDL han tenido mucho éxito, para ampliarlos se prevé que se necesitarán dos tipos de reformas generales: simplificación del actual MDL basado en proyectos y ampliación del mercado para que incluya mecanismos basados en políticas o que abarquen a todos los sectores. Los costos, los retrasos, la gobernabilidad y la eficacia —es decir, la capacidad real de las transacciones de carbono para reducir las emisiones en el país receptor— son problemas importantes del MDL basado en proyectos. La fijación de parámetros y el seguimiento de los resultados serán factores clave para el éxito de los mercados basados en sectores, así como para las dos fuentes potenciales más importantes de financiamiento climático para los países en desarrollo: la deforestación evitada y el secuestro de carbono atmosférico en el suelo. Como no hay protocolos que incluyan los bosques y suelos en los mercados de carbono, las iniciativas actuales se limitan a la asistencia técnica y los incentivos financieros para reformar las prácticas de manejo de bosques y tierras en los países en desarrollo.

La tributación de nuevas fuentes —como las reservas internacionales de combustible para transporte aéreo y marítimo— probablemente será una de las maneras de incrementar el financiamiento climático. Si se vinculan entre sí, los mercados nacionales de carbono aumentarán en escala y liquidez. El sistema de comercio de emisiones de la Unión Europea (el mayor mercado mundial de carbono) podría asociarse con sistemas emergentes. La subasta de las “unidades de la cantidad atribuida” (los límites nacionales de emisiones según el CMNUCC) o un impuesto mundial sobre el carbono podrían generar más recursos, aunque también problemas fiscales y de soberanía.

La generación de fondos para la adaptación presenta sus propias dificultades. El comercio de emisiones con fines de mitigación involucra al sector privado y es muy eficiente porque los participantes del mercado buscan las opciones de reducción de emisiones de menor costo. En cambio, en el

caso de la adaptación no hay incentivos de mercado; las ventajas son locales y, por lo tanto, la clave está en cómo y dónde invertir para la adaptación.

Las transferencias fiscales, en cambio, presentan el problema de la fatiga de los donantes. Para no perjudicar el crecimiento y desarrollo, el financiamiento climático tiene que sumarse a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). El volumen potencial del financiamiento climático es proporcional a la AOD como porcentaje del PIB de los países de alto ingreso. Pero estos países, con notables excepciones, están muy retrasados en el cumplimiento de sus compromisos de AOD.

El financiamiento de alternativas de baja emisión de carbono puede facilitar el crecimiento limpio.

La integración del sector privado en los mercados de carbono ampliados es una buena manera de cubrir el déficit de financiamiento para la mitigación. A nivel más general, la fijación de precios del carbono mediante impuestos o cargos a las emisiones revolucionará la manera en que miles de millones de hogares y empresas consumen e invierten, pero no generará suficientes flujos transfronterizos. Para eso, habrá que suplementar las transferencias fiscales con asignaciones equitativas de derechos de emisión y mecanismos de mercado innovadores.

Integración del desarrollo y las medidas climáticas

Los países en desarrollo sufrirán la mayoría de los daños del cambio climático, por lo cual la adaptación no es una opción sino una necesidad. El financiamiento de alternativas de baja emisión de carbono puede facilitar el crecimiento limpio y proporcionar los recursos necesarios para la adaptación, pero tendrá que ir acompañado de una gama de medidas climáticas, como el desarrollo y la aplicación de tecnologías de baja emisión de carbono, mejoras de la eficiencia energética, nuevos diseños urbanos y de sistemas de transporte, reforma de las instituciones necesarias para enfrentar el cambio climático y continuo apoyo político a las medidas climáticas. La única opción es actuar ahora, actuar de común acuerdo y actuar de manera diferente. ■

Kirk Hamilton es coautor y Marianne Fay es codirectora del Informe sobre el desarrollo mundial 2010: Desarrollo y cambio climático, publicado por el Banco Mundial.

Referencias:

- Banco Mundial, 2010, Informe sobre el desarrollo mundial 2010: Desarrollo y cambio climático (Washington).*
- Fankhauser, Samuel, y Nat Martin, 2010, “The Economics of the CDM Levy: Revenue Potential, Tax Incidence, and Distortionary Effects”, Energy Policy, vol. 38 (enero), págs. 357–63.*
- Hope, Chris, 2009, “How Deep Should the Deep Cuts Be? Optimal CO₂ Emissions over Time under Uncertainty”, Climate Policy, vol. 9, No. 1, págs. 3–8.*