



Econométrica S.A
economic research and forecasts

Informe
Especial
Nº409

*“Argentina Frente al
Cambio Climático: Un
Balance de la Cumbre
de Copenhague”*

Por Alieto Aldo Guadagni

*Conozca
nuestro*



www.econometrica.com.ar

**Enero
2010**

40 1970 - 2010
*años dedicados al
Análisis Macroeconómico*

Econométrica S.A

economic research and forecasts

Lavalle 465, piso 2° - (C1047AAI) Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-011) 4325 – 9443 o 4322 – 4668

Fax: (54-011) 4322 - 6927

E-mail: info@econometrica.com.ar

Sitio Web: www.econometrica.com.ar

Blog: www.econometrica.com.ar/blog

(Clave de acceso I Trim 2010: 0303)

Copyright © 2003

Econométrica S.A
economic research and forecasts

“Argentina Frente al Cambio Climático: Un Balance de la Cumbre de Copenhague”

Por Alieto Aldo Guadagni ¹

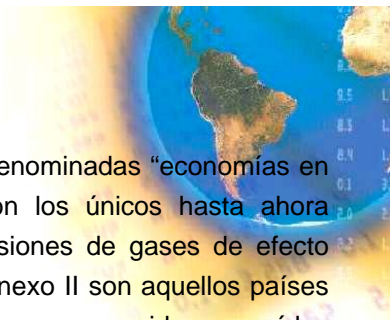
Durante el pasado mes de diciembre, prácticamente todas las naciones del planeta se reunieron en la denominada Cumbre de Copenhague en Dinamarca, para definir los cursos de acción que la humanidad deberá encarar para afrontar solidariamente el desafío global del cambio climático. En esta nota presentamos un balance de lo ocurrido en esta reunión convocada por Naciones Unidas en el marco de la Convención Marco sobre Cambio Climático. No son pocas las esperanzas que se vieron frustradas cuando esta Cumbre, que había convocado a decenas de los líderes políticos más importantes del planeta, concluyó con una mera declaración denominada “Acuerdo de Copenhague”, que carece de eficacia legalmente vinculante entre las naciones. En una visión optimista podríamos aceptar que este Acuerdo es apenas el primer paso hacia una solución global, que tenga la eficacia requerida para afrontar los problemas de mitigación y adaptación climática que ya estamos afrontando en muchas regiones del planeta, particularmente en los territorios de los países en desarrollo. Las esperanzas se cifran ahora en la próxima cumbre de diciembre de este año que tendrá lugar en México. Pero mientras tanto el mundo estará pendiente de la aprobación o no por parte del Senado de los Estados Unidos de la ley ambiental propuesta por Obama. En esta nota además presentamos una visión sobre el cambio climático a partir del cuadro energético argentino, caracterizado por la pérdida del autoabastecimiento en hidrocarburos y la vigencia de regresivos subsidios a las energías fósiles contaminantes. Nuestra conclusión es que hay que comenzar a construir sin demoras una nueva agenda energética y ambiental para afrontar en el futuro el desafío climático global, reconociendo con realismo que la actual administración carece de vocación para definir una eficaz política pública en este campo. Mientras el mundo esperara por efectivas medidas globales hasta la reunión de México a fines de este año, en nuestro país deberemos esperar hasta el próximo turno del gobierno nacional en el 2011.

I) LA CONVENCION MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMATICO (CMNUCC).

La reunión realizada en Copenhague el pasado mes de diciembre fue una etapa más en la evolución de la CMNUCC, acuerdo internacional sobre el cambio climático celebrado en junio de 1992, en ocasión de la Cumbre para la Tierra convocada en Rio de Janeiro por Naciones Unidas. En la actualidad esta convención internacional ya ha sido suscripta por 193 naciones más la Unión Europea. Este nivel de adhesión hace de la CMNUCC uno de los acuerdos internacionales de mayor apoyo global. Desde que entro en vigor las naciones participantes se han reunido anualmente en la denominadas Conferencia de las Partes, conocidas como CP; la CP1 se celebró en Berlín en 1995. En el año 1998 se celebró en Buenos Aires la CP4. Durante esta reciente reunión en Copenhague tuvo lugar la CP15; el propósito de estas CP es impulsar y además supervisar las acciones internacionalmente acordadas para afrontar el cambio climático. La Convención divide a los países en tres grandes grupos, de acuerdo a sus diferentes niveles de compromisos. En el anexo I están

¹ Email: info@econometrica.com.ar

“Argentina Frente al Cambio Climático:
Un Balance de la Cumbre de Copenhague ”
Por Alieto Aldo Guadagni



incluidos los países que eran miembros de la OECD en 1992, mas las denominadas “economías en transición” (naciones de la antigua órbita soviética). Estos países son los únicos hasta ahora obligados a adoptar políticas y medidas con el fin de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero con respecto al año base 1990. Las Partes incluidas en el anexo II son aquellos países industrializados y miembros de la OECD incluidos en el anexo I (es decir no se consideran aquí las denominadas “economías en transición”). Estos países están obligados a ofrecer recursos financieros para permitir a los demás países emprender actividades de reducción de las emisiones contaminantes. Las naciones incluidas en el Anexo II además deberán “tomar todas las medidas posibles para promover el desarrollo y la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales a los países en desarrollo y a los países con economías en transición “. La financiación ofrecida por los países incluidos en la Parte II se encauza fundamentalmente a través del mecanismo financiero de la Convención, que incluye ahora al denominado MDL (Mecanismo para un Desarrollo Limpio) establecido posteriormente por el Protocolo de Kioto. El resto de las naciones, denominadas “no incluidos en el Anexo I” son todos los países en desarrollo, entre los cuales esta Argentina. Todas las naciones partes de la Convención están obligadas a compilar un inventario de las emisiones y presentar periódicamente informes, conocidos como comunicaciones nacionales, sobre las medidas que están adoptando respecto al cambio climático. El máximo organismo responsable de la toma de decisiones de la Convención es su Conferencia de las Partes (CP), que se reúne anualmente para evaluar la ejecución de la Convención y negociar nuevos compromisos vinculantes, como ocurrió en diciembre pasado en Copenhague con la CP15.

II) EL PROTOCOLO DE KIOTO

En diciembre de 1997, tras dos años y medio de intensas negociaciones, en la CP3 celebrada en Kioto se aprobó una importante ampliación de la Convención, en la que se planteaban compromisos jurídicamente vinculantes de recorte de las emisiones. Era el denominado Protocolo de Kioto. Únicamente las Partes de la Convención podían suscribir este Protocolo, cuya finalidad era estabilizar las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero en un nivel que evite graves perturbaciones climáticas. Para alcanzar este objetivo el Protocolo refuerza los compromisos asumidos en la Convención, siendo sus elementos más importantes los compromisos vinculantes para las naciones del anexo I y los mecanismos innovadores de financiamiento, como el mencionado MDL. Se preveía un proceso de firma y ratificación por los gobiernos nacionales antes que este Protocolo pudiera entrar en vigor. En la ronda de negociaciones en Buenos Aires en 1998 (CP4), se acordaron nuevas medidas para financiamiento y transferencia de tecnología. El Protocolo solo podría entrar en vigor cuando fuera ratificado por países industrializados del Anexo I de la Convención que representaran al menos 55 por ciento del total de las emisiones de todos los países de ese Anexo. Con la ratificación de Rusia en noviembre del 2004 el Protocolo pudo recién entrar en vigencia el 16 de febrero del 2005. Los gases contaminantes considerados en este Protocolo son seis, a saber: dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos, y hexafluoruro de azufre. Los gobiernos del anexo I pactaron reducir en al menos un cinco por ciento las emisiones entre 2008 y 2012, tomando como referencia los niveles de 1990. La Unión Europea se comprometió a una reducción en el orden del ocho por ciento. El gobierno de Estados Unidos inicialmente firmo el Protocolo durante la Presidencia de Clinton pero no lo ratifico. Cuando asumió el

“Argentina Frente al Cambio Climático:
Un Balance de la Cumbre de Copenhague ”
Por Alieto Aldo Guadagni



Presidente Bush retiró a Estados Unidos del acuerdo, recordemos que en esos momentos esta nación era el principal emisor mundial de gases contaminantes. En la actualidad ha sido superada por China. Argentina se adhirió al Protocolo de Kioto en el año 2001, cuando el Congreso aprobó la Ley 25438.

III) EL MECANISMO PARA UN DESARROLLO LIMPIO (MDL)

El MDL es un mecanismo a través del cual las Partes incluidas en el anexo I pueden invertir en proyectos de reducción de las emisiones o de forestación o reforestación en países en desarrollo y recibir créditos por la reducción o eliminación de emisiones conseguidas. Dichos proyectos generan derechos de emisiones conocidos con el nombre de reducciones certificadas de las emisiones (RCE), que pueden ser utilizadas por las naciones incluidas en el anexo I para cumplir sus metas comprometidas de reducción de emisiones. Las inversiones en proyectos de MDL deben ser adicionales a los compromisos de financiación y transferencia de tecnología de las Partes incluidas en el Anexo II en virtud de la Convención y el Protocolo de Kioto y no deben dar lugar a una disminución de la asistencia financiera comprometida. Es importante señalar que el MDL no contempla hasta ahora financiamiento para la preservación del recurso forestal ya existente, porque solamente brinda apoyo a la nueva forestación o reforestación.

IV) RUMBO A COPENHAGUE

Quienes concurren a Copenhague lo hicieron animados por la esperanza de lograr acuerdos internacionales que fuesen efectivamente cumplidos. Es así como 192 naciones estuvieron representadas, 119 jefes de estado participaron y 15000 delegados representaron no solamente a los gobiernos sino también a la sociedad civil. Si bien algunos países (Unión Europea y Japón) redujeron en los últimos años sus emisiones tal como les exigía Kioto, el total de emisiones siguió creciendo, no solo en naciones como China e India sino también en los Estados Unidos (único país industrializado que no suscribió el Protocolo de Kioto). El propósito de la reunión convocada por Naciones Unidas era justamente trazar una hoja de ruta de acción global que redujera de una manera sustancial estas emisiones. Los delegados llegaron a Dinamarca sabiendo que aún estábamos a tiempo pero se debía actuar sin demoras frente al desafío más grave que enfrentamos. Nuestro accionar colectivo está alterando la temperatura del planeta. Esto no puede sorprender cuando en el siglo XX el PBI mundial se multiplicó 19 veces. Basta decir que la producción del último siglo es superior a toda la producción acumulada hasta el siglo XIX.

V) COMPLEJIDAD DE LAS NEGOCIACIONES

Se sabía desde antemano que las negociaciones serían complejas por tres circunstancias. Primero, los países industrializados con compromisos de reducción de sus emisiones representan apenas el 28 por ciento de las emisiones mundiales. Segundo, Estados Unidos que fue hasta hace poco el principal contaminador no había asumido ningún compromiso en Kioto (21 por ciento del total mundial de emisiones). Y en tercer lugar, el mundo en desarrollo no estaba obligado a realizar reducciones de sus emisiones, que ya alcanzan al 50 por ciento del total (China es ya el primer país contaminador con más del 21 por ciento de las emisiones totales). La negociación se complicaba aun

“Argentina Frente al Cambio Climático:
Un Balance de la Cumbre de Copenhague ”
Por Alieto Aldo Guadagni



mas cuando se consideraban las diferencias en las emisiones por habitante .Si bien China ya contamina mas que los Estados Unidos, cada chino emite la cuarta parte que un norteamericano. Aquí radicaba uno de los escollos para lograr un acuerdo. En los países desarrollados vive apenas el 16 por ciento de la humanidad, sin embargo sus emisiones representan dos tercios del total históricamente acumulado. En promedio los países desarrollados emiten 15 toneladas de CO2 por habitante, mientras que los países de ingresos medios emiten 5 y los países pobres apenas 2. Pero también existen diferencias que no tienen que ver con el nivel de ingreso, por ejemplo un suizo emite menos de la mitad que un venezolano. Por su parte un habitante de la India emite 1,7 toneladas y uno de Ruanda apenas 0,1. Es ilustrativo comparar Europa con los Estados Unidos; cuando la crisis petrolera de 1974 Europa inicio una política de eficiencia energética, introduciendo impuestos a los combustibles fósiles y promoviendo el transporte público y modernizando su industria automotriz; los precios energéticos son en Europa alrededor del doble que en Estados Unidos. Es así como hoy un europeo emite 10 toneladas y un norteamericano 23. En el mundo existen 1600 millones de pobres que no tienen acceso a la electricidad; cuando se conecten en el futuro aumentaran las emisiones. Pero el caso es que, existen en los Estados Unidos 40 millones de vehículos de alto consumo de combustible (SUV), que si fuesen reemplazados por vehículos con los estándares técnicos europeos ahorrarían emisiones equivalentes a las generadas por el acceso a la electricidad de todos los pobres que hoy carecen de ella. Las actividades productivas y la vida diaria de los norteamericanos dependen críticamente del consumo intensivo de petróleo, lo cual hace difícil una modificación sustancial de esta matriz energética.

VI) EL LÍMITE DE LOS 2 GRADOS CENTIGRADOS

El cambio climático amenaza a todo el mundo, pero las naciones pobres son las más afectadas. El Banco Mundial ha estimado que más del 75 por ciento del daño total por el calentamiento global afectara a estos países en desarrollo; un calentamiento de 2 grados por encima de las temperaturas preindustriales, podría generar en América Latina, África y Asia una importante reducción permanente del PBI. Además estos países carecen de los recursos financieros y técnicos para afrontar el creciente riesgo climático. El panorama se agrava cuando se observa que la mayoría de estas naciones se ubica en regiones tropicales y subtropicales ya sujetas a un clima muy variable. En estas regiones tendera a disminuir la productividad agrícola y además aumentara la incidencia del paludismo y del dengue, como nos fuera advertido a nosotros en el Informe Stern del 2006. Se estima además que disminuirá la cantidad y calidad del agua en muchas zonas áridas y semiáridas, disminuyendo la posibilidad de abastecer de agua potable a más de mil millones de habitantes que ya sufren escasez. En regiones montañosas, por ejemplo la Cordillera de los Andes se corre el riesgo de una disminución no solo en el abastecimiento de agua potable sino también en la confiabilidad del suministro de hidroelectricidad, cuestión relevante para nosotros en la cuenca del Comahue. Además se prevé la degradación de ecosistemas como los arrecifes de coral, mayor inestabilidad climática con fuertes tormentas y el desplazamiento de millones de personas en zonas costeras. Pero el cambio climático también está afectando a los países industrializados. La Agencia Ambiental Europea acaba de advertir acerca de la modificación del clima en los Alpes, donde la temperatura viene trepando al doble que el promedio mundial. Este calentamiento afecta la abundancia de nieve y por ende de agua potable, ya que por algo los Alpes son conocidos como los “depósitos de agua en

“Argentina Frente al Cambio Climático:
Un Balance de la Cumbre de Copenhague ”
Por Alieto Aldo Guadagni



Europa”; el informe alerta sobre la extinción de numerosas plantas alpinas y también señala que se afectará negativamente el sistema hidrológico alpino que alimenta a cuatro importantes ríos europeos: Danubio, Rin, Ródano y Po.

VII) URGENCIA EN LA ACCION

Nadie de los que estaban en Copenhague ignoraba que es urgente actuar ya, porque lo que haremos ahora determinara el clima de mañana, ya que los gases que hoy emitimos retendrán calor en la atmósfera por siglos. Las inversiones que hacemos en industrias, edificios, usinas eléctricas y transporte duraran por décadas y afectarán el clima. Era imperioso que todos actuáramos, porque el cambio climático es un problema global y no podrá resolverse sino cooperan todos los países; todos tendremos que actuar, pero de un modo diferenciado que apunte a la equidad entre las naciones. Los países industrializados son responsables de la mayor parte de las emisiones hasta hoy y registran un alto nivel de emisiones por habitante, por eso deberían hacer un aporte reduciendo drásticamente estas emisiones. Pero los países en desarrollo también deberían cooperar en el esfuerzo común, ya que ellos serán los mayores responsables por el crecimiento en las emisiones. Para apoyar este esfuerzo muchos de estos países necesitarán de cooperación financiera internacional.

VIII) EL FUTURO DE LAS ENERGIAS CONTAMINANTES

También será necesario que todos actuemos de una nueva manera, ya que habrá que modificar sustancialmente los sistemas energéticos para poder abatir las emisiones en más de un 50 por ciento. Como bien se expresa en el informe presentado por Greenpeace en nuestro país es “*urgente introducir cambios profundos en el sector energético*”, estos cambios deben configurar una verdadera revolución energética con tecnologías de alta eficiencia energética y reducidas emisiones de carbono. Para avanzar en la promoción de nuevas energías limpias y promover la conservación energética es crucial comenzar por abolir los subsidios a las energías fósiles contaminantes, ya que no solo son fiscalmente costosos sino que además contribuyen a degradar el medio ambiente y benefician desproporcionadamente a los más ricos. La eliminación de los subsidios a los fósiles contaminantes estimulará la eficiencia y la conservación energética y además favorecerá alternativamente las nuevas energías limpias que deben ser urgentemente promocionadas. Recordemos que estos subsidios registran en nuestro país el nivel más alto en todo el continente, después de Ecuador y Venezuela, países petroleros miembros de OPEC, tal como se considera en (XVIII).

IX) LAS NEGOCIACIONES PREVIAS

Con miras a la reunión en Copenhague se habían realizado reuniones preparatorias en Bangkok y en Barcelona. En esta última realizada entre el 2 y 6 de noviembre, quedaron expuestos cuales eran los principales obstáculos para consensuar una posición internacional común. Por un lado, se encuentra el nivel de mitigación que las economías desarrolladas van a acometer entre el 2012-2020, y la cuestión de si los países en desarrollo deberán también asumir tales reducciones o algún otro tipo de compromiso vinculante. Por el otro, surgen las divergencias en torno a la cantidad de recursos financieros que se deberían transferir a los países en desarrollo para favorecer sus esfuerzos de mitigación y adaptación. Los países emergentes y en desarrollo aducen que la responsabilidad

“Argentina Frente al Cambio Climático:
Un Balance de la Cumbre de Copenhague ”
Por Alieto Aldo Guadagni



histórica del problema es de los países desarrollados y que sus emisiones per cápita son muy superiores a las del resto. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las emisiones de los países emergentes y en desarrollo ya superan en la actualidad a las de los países ricos. Son muy importantes las emisiones de grandes países emergentes como China, India, Brasil, India, México, Indonesia y Corea. Asimismo el incremento de emisiones proyectada para la próxima década corresponde casi exclusivamente a los países emergentes. Por eso se sostiene que sin su participación en la mitigación de emisiones no habrá solución para la crisis climática. En Estados Unidos ya existe una propuesta de ley que propone reducir las emisiones. Pero esta propuesta no fue aprobada antes de la Cumbre de Copenhague, lo que implicaba que los negociadores norteamericanos acudirían a la Cumbre con un margen de maniobra limitado para comprometer a su país. La UE había hecho del cambio climático un eje central de su presencia en el mundo, siendo el bloque europeo el que más propicia llegar a un acuerdo. La UE acudía a la cumbre danesa con emisiones que al finalizar el 2008 fueron 6,2% menores que las de 1990 y no hay duda de que alcanzara el objetivo fijado en Kioto de reducirlas en un 8%. China se había regido por el principio de “*responsabilidades comunes pero diferenciadas*”, reclamando a los países ricos por su responsabilidad histórica en las emisiones, al tiempo que insistía que son los países desarrollados quienes han de ayudar financiera y tecnológicamente a los emergentes para mitigar sus emisiones y adaptarse al cambio climático. Además, China había ya dado pasos importantes en su acción doméstica en relación a la eficiencia energética y la introducción de energías renovables. El problema es que el único recurso fósil que tiene China es el más contaminante de todos: carbón, que es el insumo energético clave por su abundancia. Es importante señalar que existía creciente preocupación en los países en desarrollo por la posibilidad que los países industrializados que asuman compromisos de reducción implanten en el futuro medidas fronterizas de carácter comercial (aranceles de importación, derechos anti-dumping, derechos compensatorios, obstáculos técnicos, etc.), con el fin de evitar lo que se llama la “*fuga de carbono*”; es decir, la neutralización de la reducción de emisiones por importaciones de países que no hacen reducción de emisiones en su producción y/o transporte. En este sentido podemos mencionar el proyecto con media sanción legislativa en los EEUU, que autoriza en el futuro a implementar estas restricciones comerciales. Una posición similar ha sido expresada públicamente por importantes líderes políticos europeos. Además, esta cuestión ha comenzado ya a ser considerada en la Organización Mundial del Comercio. Este tema sería planteado por la delegación argentina a la Cumbre de Copenhague.

X) LOS COMPROMISOS ASUMIDOS EN LAS VISPERAS

En las semanas previas a Copenhague se habían hecho públicos nuevos compromisos asumidos por naciones que son importantes contaminadoras. Las novedades habían sido las siguientes:

- **Unión Europea:** Se había comprometido unilateralmente a reducir para el 2020 sus emisiones en un 20% respecto de los niveles de 1990. La UE decía que estaba dispuesta a ir todavía más lejos y a suscribir un objetivo de reducción de un 30%, en el contexto de un ambicioso acuerdo internacional a gran escala, si otros países desarrollados se comprometían a reducciones comparables y si, además los países en vías de desarrollo económicamente más avanzados contribuían en función de sus responsabilidades y capacidades. Además la UE consideraba que

“Argentina Frente al Cambio Climático:
Un Balance de la Cumbre de Copenhague ”
Por Alieto Aldo Guadagni



los países desarrollados deberían ayudar a financiar las medidas de mitigación que implementen los países en desarrollo (alrededor de US\$100.000 millones anuales hacia el año 2020). Según la UE parte de estos fondos deberán ser aportados por los países desarrollados mientras que otra parte debería provenir de los ingresos del mercado del carbono de los países en desarrollo.

- **Estados Unidos:** Obama acababa de anunciar (25 de noviembre) que participaría de la reunión en Copenhague y dijo que se comprometía a reducir las emisiones contaminantes en un 17% para el 2020. Obama acudiría a la Cumbre sin tener aun aprobada la ley para reducir la emisión de gases, pero el presidente norteamericano no llegaría con las manos totalmente vacías, ya que podría exponer los objetivos incluidos en el proyecto de ley que fue aprobado en junio por la Cámara de Representantes y que aun hoy está en el Senado. Estos objetivos son: la reducción del 17% de las emisiones para el 2020 respecto de los niveles del 2005, una reducción del 20% en el 2025; un 42% para el 2030 y un 83% para el 2050. Para calibrar la oferta americana digamos que reducir en un 17% las emisiones en el 2020 con respecto a los niveles el 2005 significa apenas una reducción del 4% comparado con el año base de 1990. Este esfuerzo es inferior si se lo compara con la UE que se ha comprometido a reducir las emisiones en un 20% para el 2020, o también con Japón que reducirá sus emisiones en un 25%., ambas reducciones con respecto al año base 1990.
- **Japón:** Cuando triunfó en las últimas elecciones japonesas Yukio Hatoyama reafirmo su compromiso electoral de reducir las emisiones en un 25% para el año 2020 con respecto a los niveles de 1990, lo que supone un reto mucho más ambicioso que el asumido por los de EEUU y también mayor al compromiso de la UE.
- **China:** China, que es hoy el mayor emisor mundial de dióxido de carbono dio el 26 de noviembre, un esperanzador impulso al anunciar que reducirá entre un 40 y 45% su intensidad energética en 10 años y que su Premier, Wen Jiabao estará en la Cumbre de Copenhague. El anuncio fue hecho al día siguiente que Obama declarara la meta de los EEUU. Para entender la oferta China, digamos que promete reducir sus emisiones por unidad de PIB para el 2020 comparado con las emisiones en el 2005. El compromiso chino no significa que la cantidad total de gases vaya a disminuir sino que su ritmo de aumento será menor al ritmo de aumento del PIB. Como se supone que la economía china seguirá creciendo fuertemente, esto significa que el país podría en los próximos 20 años aumentar sus emisiones totales casi al doble en lugar de triplicarlas, sino realizara ningún esfuerzo de mitigación. Los negociadores europeos y norteamericanos presionaban a China para que esta reducción superara el 50%. El argumento chino es que el esfuerzo de ellos es aun superior al que hacían los países desarrollados cuando tenían un PIB per cápita similar al de China de hoy. Recordemos que China ya supero a los EEUU el año pasado como el mayor contaminante mundial. El Primer ministro Wen que es geólogo universitario dirige directamente el grupo que estudia el cambio climático en el gobierno chino y es el segundo hombre en la jerarquía del régimen comunista. El comunicado oficial chino expresaba: *“esta es una acción voluntaria del gobierno chino, basada en sus propias condiciones nacionales y es una contribución importante al esfuerzo global frente al cambio climático”.*

“Argentina Frente al Cambio Climático:
Un Balance de la Cumbre de Copenhague ”
Por Alieto Aldo Guadagni



Además se hizo saber que Pekín no aceptaría una mera declaración política vacía como resultado de la Conferencia y buscaría un pacto con contenido sustantivo.

- **India:** Esta nación no había hecho público ningún compromiso de reducción de emisiones antes de Copenhague.
- **Brasil:** El 25 de noviembre el Senado brasileño aprobó la “Política Nacional sobre Cambio Climático”, que prevé metas de reducción de emisiones. El texto había regresado a la Cámara de Diputados para su consideración final I. Esta aprobación significa que el gobierno brasileño se comprometía a reducir entre 36,1% y 38,9% hacia el año 2020 las emisiones contaminantes. El término sutilmente utilizado por la ley es de “*compromiso nacional voluntario*”. También se asumía un compromiso de reducción en las emisiones por deforestación amazónica. Desde el punto de vista político es importante señalar que la posición del gobierno brasileño tenía el correspondiente apoyo parlamentario, ya que se trataba de un proyecto de ley en curso de aprobación final por el Congreso, lo cual necesariamente implica un debate entre diversos sectores de la sociedad brasileña. Señalemos que hoy Brasil es el quinto mayor contaminante mundial y que en los últimos años aumentaron fuertemente las emisiones por deforestación, que ya representan más de la mitad del total de emisiones de este país.
- **Argentina:** No se había planteado la discusión política en el Congreso Nacional.

XI) VISION DE NACIONES UNIDAS ANTES DE LA REUNION DE COPENHAGUE

El Secretario Ejecutivo de la Convención de Cambio Climático de Naciones Unidas, Ivo de Boer, expuso antes del inicio de las reuniones que: “no hay plan B para Copenhague, solo hay un plan A y el plan A quiere decir acción. De Boer dice que cuatro serán los puntos que deberían ser parte del acuerdo global: 1) metas de reducción de emisiones de países desarrollados, 2) compromisos de países en desarrollo, 3) financiamiento de las acciones de mitigación en los países menos desarrollados y 4) certeza sobre la disponibilidad de fondos y adjudicación de los mismos. Además, criticó las metas de reducción presentadas por países ricos que entiende, son insuficientes para mantener el aumento de la temperatura mundial debajo de 2°C. También crítico a la UE porque expresa que solo aumentaría sus cortes de 20 a 30% hacia el 2020 si otros hacen lo mismo. El Secretario Ejecutivo consideraba en esos momentos previos que la presencia de Obama “*será decisiva para un buen resultado en Copenhague y que no ve razón para que EEUU no firme un instrumento internacional legalmente vinculante, bajo el argumento de que los Estados Unidos no querría una meta impuesta internacionalmente, ya que quienes acompañaron el proceso del Protocolo de Kioto saben que las metas no fueron impuestas.*”

XII) LA ALIANZA “DE LAS PEQUEÑAS ISLAS”

Una vez iniciadas las deliberaciones de la COP15 se destacaron las demandas por acciones más enérgicas, que fueron presentadas por las 42 naciones amenazadas por el mar, agrupadas en la “Alianza de las pequeñas islas”, de la cual participan naciones como Bahamas y Barbados en el Atlántico hasta Fiji y Salomón en el Pacífico. Estas islas en peligro de desaparecer demandaban que

“Argentina Frente al Cambio Climático:
Un Balance de la Cumbre de Copenhague ”
Por Alieto Aldo Guadagni



la barrera que no había que cruzar era un incremento de 1,5 grados, en lugar de la meta aceptada de 2 grados.

XIII) LA CUESTION DE LA DEFORESTACION:

Muchos de los que estaban en Copenhague sabían que la deforestación estaba aumentando las emisiones (20 por ciento del total), por eso aspiraban a que se implementaran mecanismos financieros (ausentes en el Protocolo de Kioto) que ayudaran a preservar los recursos forestales, posición compartida por Indonesia, Congo, Costa Rica y Brasil. Además, esta preservación es simple y no exigía ninguna compleja transformación tecnológica, bastaba con dejar de talar. En esta cuestión existió consenso y es así como en la COP15 se pudieron concretar avances en financiamiento internacional para detener la deforestación, tal como constaría en el Acuerdo de Copenhague, capítulo (XVI).

XIV) LA POSICION DE BRASIL

Como ya hemos indicado en (X) Lula concurrió a Copenhague sin que se hubiese aun promulgado la ley que definía metas de reducción de emisiones, hecho que ocurrió recién el 28 de diciembre pasado. Esta nueva ley establece lo siguiente:

- ✓ La meta global es reducir las emisiones entre un 36,1 y un 38,9 por ciento hasta el 2020 con respecto a los niveles de 1990.
- ✓ La deforestación del Amazonas, principal fuente de contaminación del Brasil, se deberá reducir en un 80 por ciento.
- ✓ Se establecerán incentivos fiscales para las empresas de transporte y las industrias manufactureras que reduzcan las emisiones.

Según expreso Lula en su presentación en el plenario de la Cumbre Climática *“Este esfuerzo nos costará 160.000 millones de dólares, es decir 16.000 millones por año hasta el 2020”*, además indico que *“Brasil está dispuesto en asignar recursos financieros para ayudar a otros países si es que la reunión de Copenhague concluye con un acuerdo pleno”*. Se fijarán por decreto en este mes de febrero las metas específicas que cada sector tendrá que cumplir para lograr la meta global de reducción fijada por la nueva ley. Con este propósito este mes de enero comenzaran las reuniones con los representantes de los diversos sectores productivos (agricultura, industria, siderurgia, energía, transporte), expertos y representantes de la sociedad civil. Es interesante señalar que el Presidente Lula vetó un artículo de la ley que impedía el financiamiento público a grandes obras hidroeléctricas, incluido por el Congreso con el propósito de beneficiar exclusivamente la construcción de pequeñas represas. De esta forma ahora se podrá avanzar en la construcción de la central de Belo Monte en el Amazonas, que con una capacidad de 11.000 MW será por su tamaño la tercera represa hidroeléctrica del mundo. Lula expreso que tras la cumbre de Copenhague quedo un sentimiento generalizado de que los *“gobernantes van a tener siempre entre sus prioridades la cuestión de la lucha contra el cambio climático.”* Además indico que, como la política de reducción de emisiones está fijada y cuantificada por una ley aprobada por el Congreso, la misma constituirá una *“obligación*

“Argentina Frente al Cambio Climático:
Un Balance de la Cumbre de Copenhague ”
Por Alieto Aldo Guadagni



para quienes lo sucedan a él después del 2010”. Brasil es el único país del Mercosur que hasta ahora ha fijado legislativamente metas concretas de reducción de emisiones.

XV) LA POSICION DE ARGENTINA

La posición de Argentina fue fijada en el discurso que nuestro Ministro de Relaciones Exteriores pronuncio en el plenario de la Cumbre de Copenhague el día 17 de diciembre. En esta presentación se expresó lo siguiente:

- ✓ Argentina cree que el objetivo de una sociedad de bajo nivel de carbono solo podrá lograrse bajo un compromiso global de acuerdo al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.
- ✓ Argentina voluntariamente continuará realizando acciones nacionales de mitigación como parte de su estrategia de desarrollo.
- ✓ Observamos con alarma que varios países desarrollados pretenden utilizar estas negociaciones para introducir nuevas restricciones de acceso a los mercados por los países en desarrollo.

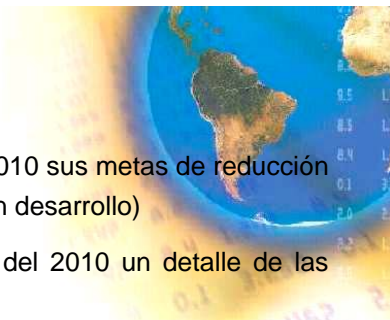
En cuanto a las acciones propuestas simplemente se expreso sin ninguna precisión adicional *que “es la voluntad y decisión del gobierno continuar legislando y diseñando políticas nacionales que contribuyan al objetivo global de lograr una mayor estabilidad climática”*. Cuando se comparan las posiciones de los dos socios mayores del Mercosur se observan dos importantes diferencias, una vinculada a la participación del debate parlamentario propio del Congreso y la otra referida a metas específicas y acciones concretas orientadas al cumplimiento de las mismas. Aun está pendiente la definición de una nueva política pública que encare la problemática del cambio climático en nuestro país, con una visión sistémica y con un horizonte de largo plazo; en este sentido gran parte de la responsabilidad recaerá sobre el Congreso Nacional, pero teniendo en cuenta que somos una nación federal también deberán realizar su aporte las provincias.

XVI) EL ACUERDO DE COPENHAGUE

La Cumbre sobre Cambio Climático concluyó en la madrugada del 19 de diciembre *apenas “tomando nota”* del denominado *“Acuerdo de Copenhague”*, ya que no pudo ser aprobado por consenso. Esto significa que hasta ahora este Acuerdo es meramente *“político”* ya que carece de eficacia jurídica vinculante. El documento es breve ya que apenas consigna 12 puntos, siendo los más importantes los siguientes:

- ✓ Se reconoce la afirmación científica que el incremento de temperatura deberá estar por debajo de los 2 grados.
- ✓ Se afirma que es necesario que comiencen a descender los niveles anuales de emisión lo antes posible, reconociendo que los países en desarrollo podrían hacerlo más tarde que los países desarrollados.
- ✓ Los países desarrollados deberán apoyar los esfuerzos financieros y tecnológicos de los países en desarrollo orientados a su adaptación climática.

“Argentina Frente al Cambio Climático:
Un Balance de la Cumbre de Copenhague ”
Por Alieto Aldo Guadagni



- ✓ Los países del Anexo I deberán presentar antes del 31 de enero del 2010 sus metas de reducción de emisiones hacia el 2020 (esta obligación no alcanza a los países en desarrollo)
- ✓ Los países en desarrollo deberán presentar antes del 31 de enero del 2010 un detalle de las acciones de mitigación que serán implementadas.
- ✓ Se establecerá un mecanismo financiero (REDD-plus) para reducir la deforestación en los países en desarrollo, utilizando recursos aportados por los países desarrollados.
- ✓ Los países desarrollados asumen el compromiso global de suministrar recursos financieros por un total de 30.000 millones de dólares para el trienio 2010-2012, fijando además una meta anual de 100.000 millones hacia el año 2020. Tendrán prioridad los países más vulnerables (pequeñas islas, África y países más pobres).
- ✓ Se establecerá el “Copenhague Green Climate Fund” como el ente financiero de la Convención, destinado a apoyar las diversas acciones de mitigación y adaptación en los países en desarrollo.

XVII) AHORA: RUMBO A MEXICO EN BUSCA DEL TIEMPO PERDIDO

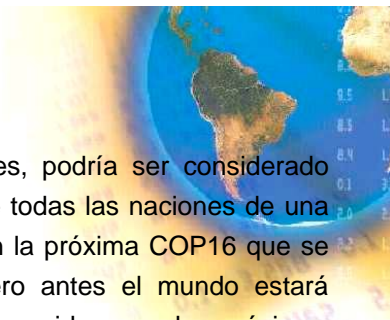
Cuando Obama se presentó ante la prensa, antes de regresar a Washington la noche del 18 de diciembre, quedaba en evidencia que Copenhague concluía de una manera poco promisorio. En ese momento cuando el presidente de los Estados Unidos mencionaba sus conversaciones con China, India, Brasil y Sudáfrica era claro que no se había podido concretar un compromiso concreto y legalmente vinculante entre las naciones, por lo tanto no habrán “incumplimientos” porque no tenemos acuerdos exigibles ya que los compromisos asumidos fueron meramente “políticos”. Hasta ahora nada de lo escrito en el denominado Acuerdo de Copenhague parece exigible, lo cual es particularmente grave en el caso del financiamiento, ya que no se sabe cuánto deberán aportar cada uno de los gobiernos de los países centrales o cuanto corresponderá a inversiones privadas. Por eso el Secretario General de Naciones Unidas se apresuro a declarar que era urgente cumplir tres tareas fundamentales, a saber:

- ✓ Transformar este Acuerdo en un Tratado legalmente vinculante.
- ✓ Implementar sin demoras el Fondo Climático Verde de Copenhague
- ✓ Acordar objetivos más ambiciosos en materia de mitigación.

Es interesante señalar, con respecto a esta cuestión del esfuerzo de mitigación que Bruno Rodríguez, Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, consideró que “la meta de dos grados centígrados es inaceptable y tendría consecuencias catastróficas incalculables en particular para los pequeños estados insulares”. Esta posición fue sostenida permanentemente en la Cumbre por las 42 naciones miembros de la “Alianza de las Pequeñas Islas”.

Con una visión optimista podríamos aspirar a que, a fines de este año en la Cumbre de México, gracias a una mayor concientización sobre la urgencia de la mitigación climática, la humanidad pueda acordar un nuevo sendero común de preservación del planeta, que vaya más allá de los compromisos de Kioto que ya fenecen en el 2012. Ya es hora que todos entendamos que los problemas globales requieren efectivas soluciones globales y también instituciones globales que las implementen. En esta

“Argentina Frente al Cambio Climático:
Un Balance de la Cumbre de Copenhague ”
Por Alieto Aldo Guadagni



visión optimista el Acuerdo de Copenhague, con todas sus limitaciones, podría ser considerado positivamente como el “primer” paso hacia la construcción solidaria entre todas las naciones de una respuesta globalmente eficaz a la amenaza climática. Esperemos que en la próxima COP16 que se celebrara en México recuperemos el tiempo perdido hasta ahora. Pero antes el mundo estará pendiente de la actitud del Senado de los Estados Unidos que deberá considerar en los próximos meses si aprueba la legislación que consagra el sistema del “*cap-and-trade*”, generando así un precio monetario a las unidades de CO2. Esta decisión del Senado incidirá fuertemente en la evolución de las negociaciones internacionales.

XVIII) HAY QUE CONSTRUIR UNA NUEVA AGENDA ENERGETICA Y AMBIENTAL EN ARGENTINA

La matriz energética argentina es fuertemente dependiente de los combustibles fósiles (petróleo y gas) que representan el 90 por ciento del consumo total de energía; en el mundo estos combustibles representan el 60 por ciento del total mientras que en Brasil alcanzan a apenas un 50 por ciento. La importante caída estructural de reservas de hidrocarburos nos obliga si o si a modificar nuestra matriz en los próximos años, pero esta modificación requerirá importantes inversiones, porque las alternativas energéticas más importantes (energía nuclear e hidroelectricidad) demandan altas inversiones de capital. Este esfuerzo requerirá por varios años comprometer inversiones en todo el sector energético en el orden del 2 por ciento anual del PBI. Pero el caso es que nosotros venimos haciendo un uso intensivo e indiscriminado de subsidios al consumo de energía de origen fósil y por lo tanto contaminante; pero el caso es que al destinar los recursos fiscales a subsidios en lugar de orientarlos a la inversión con visión de futuro se impide la reconversión que requiere la actual matriz. Los subsidios energéticos han sido crecientes en los últimos años; las estimaciones de los subsidios fiscales para el año 2008 realizadas por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) indican 25.000 millones de pesos (energía y transporte). El Banco Mundial estimó que nuestros subsidios a los combustibles pasaron del 1,1 por ciento del PBI en el año 2006 al 1,7 por ciento en el 2007. Los subsidios tienen como principal causa que los precios y tarifas actuales no retribuyen los costos de capital de los equipamientos ni, en varios casos, los de operación y mantenimiento, lo que dificulta disponer de un sistema de inversión para ampliar el horizonte de reservas de hidrocarburos y la capacidad instalada como lo requiere un sistema de demanda creciente como la que tiene el sistema energético. Es ilustrativo considerar el precio en Argentina, como porcentaje del precio de referencia regional e internacional: en petróleo y derivados se ubica en el 60 por ciento, en gas natural en apenas un 20 por ciento y en energía eléctrica un 30 por ciento.(estimaciones de Daniel Montamat). El inevitable resultado es que la ampliación de la capacidad instalada no sigue a la demanda, y proviene –casi exclusivamente de escasa inversión pública subsidiada. Para avanzar en la promoción de nuevas energías limpias y promover la conservación energética es crucial comenzar por abolir de una manera gradual los subsidios a las energías fósiles contaminantes, ya que no solo son fiscalmente costosos sino que además contribuyen a degradar el medio ambiente y benefician desproporcionadamente a los más ricos. La eliminación gradual de los actuales subsidios a los fósiles contaminantes en Argentina estimulará la eficiencia y la conservación energética y además será la mejor manera de favorecer alternativamente las nuevas energías limpias que deben ser

“Argentina Frente al Cambio Climático:
Un Balance de la Cumbre de Copenhague ”
Por Alieto Aldo Guadagni



urgentemente promocionadas. Recordemos que estos subsidios energéticos registran en Argentina el nivel más alto en toda América, después de Ecuador y Venezuela países miembros de OPEC. Los precios de las energías fósiles deben cubrir todos los costos, incluido las externalidades ambientales. Esta puede ser una de nuestras contribuciones al esfuerzo colectivo para preservar el medio ambiente global. La nueva agenda energética y medio ambiental debería contemplar las siguientes iniciativas:

- ❖ Inversiones en obras hidroeléctricas y centrales nucleares
- ❖ Inversiones en nuevas energías limpias (eólica, solar y mareomotriz)
- ❖ Modernización tecnológica del transporte público en los grandes núcleos urbanos. Gran Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza y Tucumán. Aprovechar la valiosa experiencia de Curitiba, Bogotá (Transmilenio), Santiago de Chile (Transantiago) y México DF.
- ❖ Rehabilitación y modernización del ferrocarril de cargas y de transporte urbano e interurbano.
- ❖ Nuevas normas técnicas en el Mercosur para mejorar la eficiencia en la utilización de combustibles por la industria automotriz.
- ❖ Procesos en la industria manufacturera que sean energéticamente eficientes.
- ❖ Promoción de Biocombustibles de “segunda generación” (tecnologías celulósicas para la producción de etanol a partir de residuos).
- ❖ Artefactos eléctricos que sean energéticamente eficientes.
- ❖ Nuevos códigos de edificación que aseguren la conservación y eficiencia energética.
- ❖ Preservación del recurso forestal.
- ❖ Diseño de una política fiscal (gasto público más tributación) que este orientada a la conservación y eficiencia energética en todas las actividades.
- ❖ Creación de la Agencia de Energías Limpias, que promueva las nuevas energías no-contaminantes, dotada de recursos fiscales aportadas por los tributos vinculados a los procesos contaminantes y a los responsables de la deforestación.
- ❖ Tarifa Social Energética, que asegure a los sectores más pobres de la población el acceso al consumo energético requerido por condiciones dignas de vida. Esta tarifa podría estar incluida en los programas universales de apoyo financiero para la reducción de la pobreza y la exclusión social, de esta manera se incrementaría la capacidad de elección de las familias beneficiarias.

Estas medidas serán viables y efectivas únicamente si se encuadran dentro de una política pública consensuada entre las fuerzas políticas del país, teniendo en cuenta que su efectividad dependerá crucialmente de su vigencia más allá de un mandato presidencial. Una etapa inicial debería plantearse antes de la COP16 que se celebrara en México en diciembre de este año.