

Acuerdo del Cambio Climático de París: Implicancias Económicas

Antecedentes

Desde mediados del siglo XX, la comunidad científica mundial ha avanzado en torno a dos materias de consenso. La primera es que uno de las principales amenazas para la humanidad actualmente es el fenómeno del calentamiento global, debido a las serias implicancias que podrían traer en el entorno, sobre todo en el clima. El segundo consenso, más reciente, guarda relación con que el calentamiento global que se ha evidenciado posteriormente a la revolución industrial es un fenómeno de origen principalmente antropogénico, es decir, sus causas son principalmente producto de la acción humana. El calentamiento global es, en sí mismo, un fenómeno natural. Los gases de efecto invernadero atrapan parte de la radiación solar que se refleja en la tierra y paulatinamente aumenta la temperatura del planeta. Sin embargo, la emisión de gases de efecto invernadero que se produce debido a la vida humana, principalmente dióxido de carbono y metano, ha producido un fenómeno de aumento en la velocidad y oscilaciones de temperaturas históricamente registradas. Diversas organizaciones no gubernamentales y paulatinamente algunos estados se han ido sumando con acciones concretas a mitigar y revertir esta situación.

El primer antecedente en esta materia es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) firmada en 1992, también llamada Cumbre de Río. La CMNUCC no fue de carácter vinculante, pero sí marcó el inicio de un proceso. En 1997 se firmó el Protocolo de Kyoto, el cual estableció una serie de metas de reducción de emisiones para el año 2012. El Protocolo fue un acuerdo vinculante y no entró en vigencia hasta 2005 ya que era necesario una cantidad mínima de países que lo ratificaran. El protocolo no fue ratificado por Estados Unidos ni China, principales generadores de gases

Su carácter vinculante y la firma de China y Estados Unidos marcan un punto de inflexión en esta materia. Sin embargo, carece de una profundidad en materia de las exigencias que se le hará a cada país en términos de reducción y control de emisiones, más allá de los INDC elaborados autónomamente por cada país.

de efecto invernadero. En el año 2012 se realizó la Cumbre de Montreal, donde se decidió prorrogar los acuerdos de 1997 hasta el año 2020. Esta prórroga no fue aceptada por algunos países industrializados como China, Rusia, Canadá o Estados Unidos.

Entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015 se celebró en París la 21ª Conferencia de las Partes (CoP 21), con altas expectativas de la comunidad científica internacional y organizaciones de la sociedad civil. Se esperaba un acuerdo vinculante, firmado por los principales generadores de emisiones (China y Estados Unidos) con metas y mecanismos claros para la reducción de emisiones de gases invernadero.

A continuación analizaremos desde una perspectiva económica las implicancias que tiene la firma del acuerdo en la economía global.

El Acuerdo de París

El documento resultante de las negociaciones en jornadas de día y noche fue el Acuerdo de París, firmado por 195 países. Para entrar en vigencia, el acuerdo debe ser ratificado por los congresos de al menos 55 países, que representen al menos el 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero. La ratificación por parte del Parlamento Europeo, Estados Unidos y China significaría la entrada en vigencia del Acuerdo.

El objetivo de la Cumbre era reducir el ritmo del calentamiento global y alcanzar una meta de que al 2100 el aumento de la temperatura promedio del mundo, en relación a la época preindustrial, no fuera mayor que 2° celsius.

En negociaciones climáticas anteriores, se acordó que todos los países del CMUNCC debían establecer los Aportes a las Contribuciones Nacionales (Intended Nationally Determined Contributions o INDC). Los INDC indicaban una meta de reducción de emisiones (o reducción en la tasa de aumento de emisiones) propuesta por cada país, acorde a su realidad y estadio de desarrollo. La sumatoria de los INDC reducía el aumento de la temperatura promedio de 5,1° a 2,7°, muy por encima de los 1,5° que la comunidad científica considera razonable.

El Acuerdo de París toma como piso de negociaciones los INDC. Al tratarse de documentos elaborados a nivel local en cada país, este elemento le otorgó legitimidad al Acuerdo, en relación a lo que fue el Protocolo de Kyoto y posteriores revisiones.

La comunidad científica y sobre todo los organismos no gubernamentales que han impulsado la adopción de medidas más concretas para combatir el cambio climático antropogénico señalaron que si bien estaban disconformes con las metas propuestas por

el Acuerdo, éste marca un hito sin precedentes al tratarse de un acuerdo vinculante que fue firmado por Estados Unidos y China.

En términos concretos, el Acuerdo de París es superior a sus precedentes por los siguientes motivos: en primer lugar, se trata de un acuerdo vinculante, por su carácter de Acuerdo y no de la CMNUCC. En segundo lugar, tanto China y Estados Unidos firmaron el acuerdo el 12 de diciembre, un logro importante. En tercer lugar, reconoce responsabilidades compartidas pero no equivalentes entre países desarrollados y en vías de desarrollo, e incluso señala la necesidad de constituir un fondo común de US\$ 100.000 millones al 2020 que sirva para compensar y apoyar a los países en vías de desarrollo en su esfuerzo por disminuir emisiones de efecto invernadero. Además, todos los países que ratifiquen el acuerdo deberán ser sometidos a las mismas auditorías, lo que contribuye a la transparencia y rendición de cuentas.

Por otro lado, las debilidades del Acuerdo de París radican en la falta de profundidad y exceso de voluntariedad que se establecen. Por ejemplo, la firma de China y Estados Unidos significó algunas concesiones relacionadas con el establecimiento de metas concretas, más allá de lo establecido en la suma de los INDC. Tampoco señala mecanismos punitivos en caso de que no se cumplan los compromisos señalados en los INDC. El fondo de US\$ 100.000 al 2020 es una declaración de intenciones, al no establecerse mecanismos de recaudación ni prioridades de asignación. Finalmente, el lobby de algunas industrias, principalmente transporte aéreo y marítimo, además de la industria ganadera, quedaron excluidas del programa.

El acuerdo debe ser ratificado por los regímenes que lo han suscrito. De ese modo, si bien la Presidenta Bachelet firmó el acuerdo el 12 de diciembre, es necesario que éste se vote en el Congreso y sea ratificado por ambas cámaras antes de 2018.

La dificultad de establecer acuerdos de cambio climático vinculantes

La principal dificultad para establecer acuerdos de carácter vinculante se da por el legítimo reclamo de países en vías de desarrollo de que comprometerse con reducir emisiones tiene un impacto significativo en el crecimiento económico. El delegado de India, por ejemplo, expuso que en su país aún existen 240 millones de personas sin acceso a luz eléctrica, cuestionando la ética aparte de condenar a estos ciudadanos a un nivel de vida menor al de países occidentales. La delegación china sostuvo que la imposición de metas de reducción muy ambiciosas significaría una caída adicional en las cifras de crecimiento del gigante asiático por el impacto en la oferta de energía.

Varios países de África y Europa Oriental han sostenido que ellos están entrando a un estadio de desarrollo en el cual los países desarrollados actuales tuvieron “carta blanca”

para desarrollar una matriz energética económica, como la que brindan los combustibles fósiles.

Atendiendo a estos reclamos es que se estableció el fondo de apoyo y mitigación de US\$ 100.000 millones para 2020. Sin embargo, mientras no existan mecanismos formales y claros de apoyo, no dejará de ser una declaración de intenciones, y es poco probable que los países señalados ratifiquen el acuerdo.

Desafíos por la situación económica global

Tal como se expuso, el Acuerdo de París es un logro en el marco del esfuerzo de la humanidad por reducir el calentamiento global antropogénico. Sin embargo, la coyuntura económica actual impone una serie de desafíos al cumplimiento de algunos puntos de este Acuerdo.

En primer lugar, el desarrollo de la técnica de *fracking* para la extracción de petróleo y el levantamiento de las sanciones sobre Irán han hecho caer el valor del crudo bajo los US\$ 28 el barril, casi un 25% del valor que tuvo en 2011, superior a los US\$ 110 por barril. En 2011 el desarrollo de ERNC fue importante debido al alto precio de los combustibles fósiles, es decir, existieron incentivos de mercado para la reducción de emisiones de gases invernaderos. Sin embargo, en el escenario actual, el desarrollo de ERNC es poco atractivo en términos de rentabilidad.

En segundo lugar, la desaceleración de China pone en riesgo el cumplimiento de las metas de crecimiento proyectadas por el comité político. La firma del gigante asiático en el Acuerdo de París significó varias concesiones, las más importante fueron el hecho de no imponer cuotas de emisiones per cápita o por país post 2050; y la exención de China de contribuir al fondo de US\$ 100.000 para 2020, pese a que es el país más contaminante del mundo. La duda razonable es si China estará dispuesta a ratificar el Acuerdo de París en el Parlamento, lo que inevitablemente significará una merma en las cifras de crecimiento de mediano plazo por la necesidad de invertir en renovar la matriz energética, fuertemente dependiente de materias primas como carbón y petróleo.

En tercer lugar, el Acuerdo reconoce la comercialización de bonos de carbono, o comercio de emisiones, como una práctica para cumplir con los INDC de cada país. Si bien esto es un avance, también implica desafíos en los mercados de países en vías de desarrollo con mercados financieros poco sofisticados. Los ojos de la comunidad internacional estarán puestos nuevamente en China, donde la sobrerregulación del mercado financiero podría ocasionar distorsiones en esta materia. Para fiscalizar este “mercado” el Acuerdo de París establece la constitución de una comisión revisora.

Un elemento que generaba inquietud era la potencial incorporación de restricciones a emisiones en las industrias de transporte aéreo y marítimo. Según el comité científico del CMUNCC las emisiones de esta industria son equivalentes a las que generan Alemania y el Reino Unido en conjunto. La imposición de una restricción de emisiones habría significado un encarecimiento en los costos de flete y comercio internacional, afectando la competitividad de los países inmersos en el comercio internacional, como es el caso de Chile. Finalmente no se incluyeron restricciones a esta industria.

El impacto del cambio climático en la economía global

Todos los acuerdos y protocolos de cambio climático establecen una meta global de reducción de emisiones en un plazo determinado. La comunidad científica internacional ha señalado que, al ritmo actual de aumento de emisiones, la temperatura global al año 2100 será de 5,1° más que en la época pre industrial. Las implicancias de este fenómeno son aún desconocidas pero podrían significar una subida de hasta 8 cm en el nivel del mar, además de cambios en las corrientes marinas, condiciones estacionales más bruscas y fenómenos climáticos desastrosos más frecuentes. Los países del hemisferio sur, como Chile, son los más expuestos a las consecuencias del calentamiento global antropogénico.

En materia económica, el calentamiento global y el cambio climático pueden generar una escasez relativa de alimentos, debido a su impacto en la agricultura. Los esfuerzos de China por el desarrollo de la auto sustentabilidad alimenticia (uno de los pilares de los últimos dos planes quinquenales establecidos por politburó) apuntan precisamente en esa dirección. El cambio climático acarreará, en el mediano plazo, una volatilidad importante en el precio de los alimentos, sobre todo de aquellos que se producen al sur del Ecuador. Muchos científicos atribuyen al cambio climático antropogénico los fenómenos climáticos más bruscos evidenciados en Chile, como los aluviones en Atacama.

La imposición de límites de emisión per cápita a cada país es uno de los objetivos de mediano plazo para las futuras revisiones del Acuerdo de París. Sin embargo, la ausencia de un mercado eficiente de transacción de emisiones puede significar una merma importante en las proyecciones de crecimiento de algunos países, sobre todo de Asia emergente, África y el Medio Oriente. Incluso en el escenario en que la comercialización de emisiones sea efectiva, la ausencia de mercados financieros sofisticados que puedan soportar estas transacciones en las zonas señaladas seguirá significando una traba para el crecimiento y la competitividad. La alternativa de diseñar planes de mitigación y compensación como los que eventualmente se contempla ejecutar con el fondo de US\$ 100.000 millones a 2020 que establece el Acuerdo aparece como la única alternativa factible, aunque la falta de especificaciones sobre cómo se recaudarán y administrarán los recursos le resta validez a esa alternativa.

Conclusión

El Acuerdo de París representa un avance en materia de detener y mitigar el cambio climático. Su carácter vinculante y la firma de China y Estados Unidos marcan un punto de inflexión en esta materia. Sin embargo, carece de una profundidad en materia de las exigencias que se le hará a cada país en términos de reducción y control de emisiones, más allá de los INDC elaborados autónomamente por cada país.

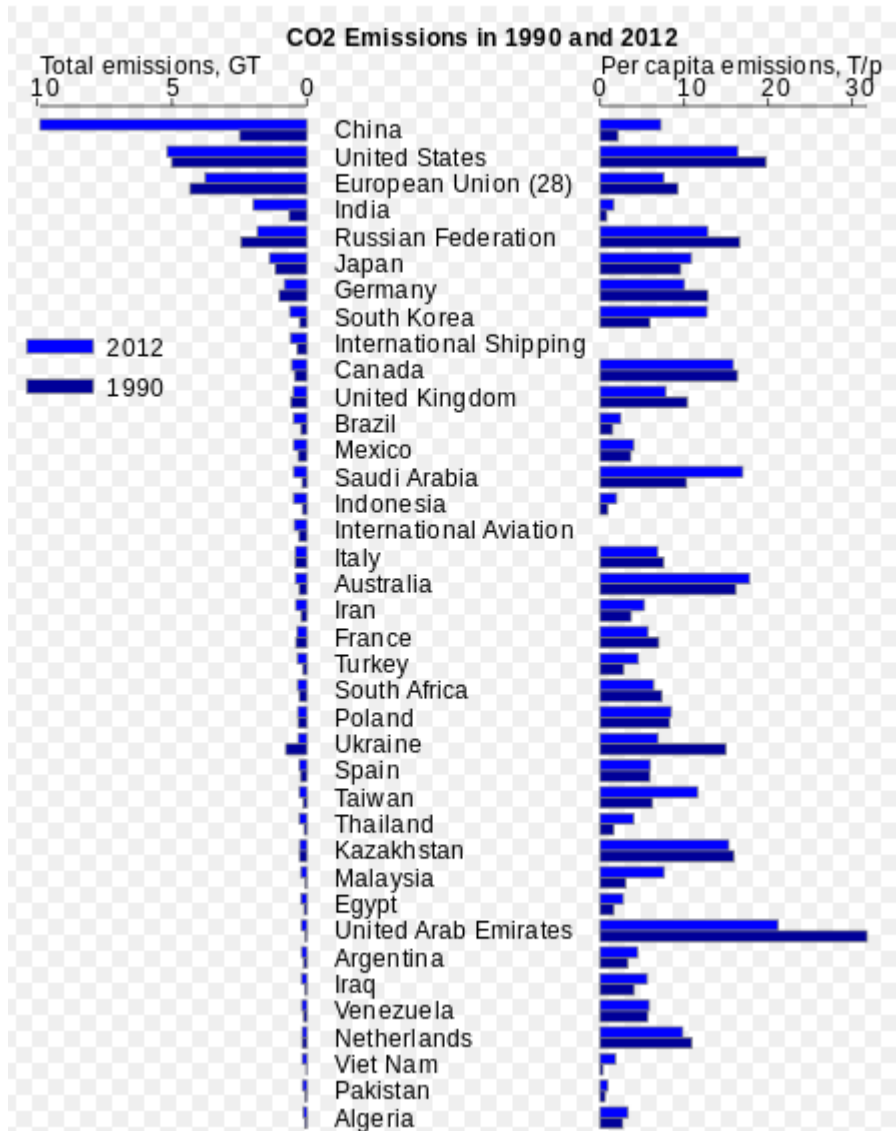
El escenario de bajo precio del petróleo puede incidir en que algunos países en vías de desarrollo, principalmente China e India, dilaten la ratificación del Acuerdo. También ha significado un menor incentivo a la inversión en ERNC, lo que podría repercutir incluso en los países desarrollados.

En caso de ratificarse el acuerdo en China e India, importantes socios comerciales de Chile, es de esperar un impacto en las cifras de crecimiento de mediano plazo, sobre todo del sector industrial, debido al aumento en el precio de la generación eléctrica. Esto podría repercutir en la balanza comercial de Chile. Este riesgo podría mitigarse si China avanza con el fortalecimiento de su sistema financiero y se vuelve factible la comercialización de emisiones y bonos de carbono de forma transparente.

La restricción de emisiones para los sectores de transporte aéreo y marítimo es uno de los elementos que se esperan incluir en el Acuerdo de París en la revisión de 2020 o 2025. A diferencia del sector de generación eléctrica o transporte automotriz, esta industria sigue siendo fuertemente dependiente de los combustibles fósiles, especialmente el petróleo. Si se avanza en una medida de estas características, podría significar un golpe importante a los países exportadores por mar, como Chile.

Gráfico N° 1

VARIACIÓN DE DISTRIBUCIÓN DE EMISIONES PER CÁPITA



Fuente: EdgarDataBase UE, 2014