

Febrero 2009

Posición de Greenpeace sobre la responsabilidad global de la Unión Europea en la financiación que requiere la lucha contra el cambio climático

En la comunicación sobre Copenhague de la Comisión Europea, presentada en enero de este año, se plantean propuestas iniciales relacionadas con la generación de un flujo de fondos destinados a apoyar a los países en desarrollo en sus inversiones en materia de energías limpias, protección de los bosques tropicales y adaptación a los impactos del cambio climático que ya son inevitables.

Se espera que los líderes europeos, en su reunión de los próximos días 19 y 20 de marzo, muestren su apoyo a un mecanismo de financiación robusto que, bajo el acuerdo de Copenhague, sea capaz de alcanzar los objetivos mencionados en el apartado anterior y que se comprometan a cifras concretas de apoyo financiero destinadas a asegurar el establecimiento de las medidas globales necesarias en defensa del clima.

El presente documento constituye un resumen de las demandas de Greenpeace dirigidas a los líderes europeos en este sentido.

La responsabilidad y capacidad para actuar de la UE

Para alcanzar un acuerdo significativo en Copenhague, la UE debe tomar el liderazgo y mandar un señal claro al resto del mundo. Como puso de manifiesto el comisario europeo de medio ambiente Dimas el pasado mes de enero: “Sin dinero no hay trato”. En efecto, antes de que los países en desarrollo puedan empezar a planear estrategias de desarrollo sostenible, hay que reconocer sus necesidades financieras y el hecho de que la UE ponga las cifras concretas encima de la mesa va a ser el punto de inflexión que permita iniciar las negociaciones climáticas de forma abierta y constructiva.

Además, el apoyo financiero a las energías limpias y a las tecnologías de adaptación en los países en desarrollo puede contribuir al aumento de la demanda global de determinados productos (sistemas de irrigación, células fotovoltaicas, instalaciones de digestión de biogás y construcciones de defensa costeras) hecho que impulsaría la economía y el empleo tanto en los países desarrollados como en los que están en desarrollo.

Las contribuciones financieras de la UE a los países en desarrollo no deben interpretarse en términos de caridad, sino como el reembolso de una deuda histórica. Los países industrializados son, conjuntamente, responsables del 64% de la crisis climática actual, debido a las grandes cantidades de gases de efecto invernadero que han emitido desde la revolución industrial del siglo XIX y, pese a que la mayor parte de esta responsabilidad histórica debe ser atribuida a los Estados Unidos, la UE ocupa el segundo puesto¹, siguiéndoles muy de cerca.

¹Müller et. al. (2007). “Differentiating (Historic) Responsibilities for Climate Change”.
<http://www.oxfordclimatepolicy.org/publications/DifferentiatingResponsibility.pdf>.

En virtud de lo anterior, la UE y otros países industrializados tienen la gran responsabilidad de ayudar a los países en desarrollo a adaptarse a los impactos del cambio climático que ya son inevitables y de apoyar a los países más pobres en su camino hacia el desarrollo de un modelo más sostenible.

Asimismo, Greenpeace considera que los países recientemente industrializados (NIC)² deberían también contribuir en una parte justa a este esfuerzo y que los países en desarrollo más pobres también deben actuar de forma autónoma e implementar las medidas económicamente menos gravosas que puedan aportarles beneficios, por ejemplo, en términos de eficiencia.

Pese a lo anterior, son los países industrializados los que deben tomar el liderazgo en el periodo de intervención hasta 2020. En este sentido, en los siguientes apartados siguientes dedicados a 'energía limpia', 'protección de los bosques' y 'medidas de adaptación' se detalla el apoyo financiero que, según Greenpeace, es necesario en relación con cada uno de estos aspectos durante el mencionado periodo.

Energía limpia

El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) considera que los países en desarrollo deberían reducir sus emisiones entre el 15% y el 30% para 2020 si se pretende mantener el calentamiento global por debajo de la crucial barrera de los dos grados para que el cambio climático no supere unos niveles manejables³.

Los países en desarrollo ya están en un momento delicado, enfrentándose al gran reto de que sus sociedades sean más sostenibles. En este sentido, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) considera que siguiendo la tendencia actual, sólo las inversiones en suministro eléctrico costarán 165 billones de dólares (131.000 millones de euros) anuales hasta 2010, una cifra nada despreciable, de la que menos de la mitad está actualmente disponible, bajo las políticas en vigor⁴.

Pese a que las inversiones que van a ser necesarias para mantener el cambio climático bajo control son mucho mayores, no se trata de una "misión imposible" sino de una oportunidad para invertir en eficiencia energética y energías limpias, favoreciendo un desarrollo rápido y sostenible, siempre que se disponga de la asistencia financiera sustancial de los países industrializados.

El mercado global para las energías renovables está creciendo de forma regular y ha demostrado ser un pilar en las economías estables y competitivas. En 2007 la industria de renovables tuvo un volumen de ventas global superior a los 70 billones de dólares (56.000 millones de euros) a escala mundial, al menos el doble que el año anterior. La tecnología de unas y otras energías renovables se encuentra en diferentes momentos en cuanto a avances técnicos y económicos, pero su variedad es suficientemente amplia para ofrecer opciones atractivas tanto a los países industrializados como a los países en desarrollo. Por todo ello, Greenpeace urge a los países a invertir en tecnologías de energía renovable para reducir dependencia de los combustibles fósiles y crear empleo de alta calidad.

Aunque la mayor parte del capital para conseguir que los sectores energético e industrial en los países en desarrollo sean más limpios debe proceder de dichos sectores, los países industrializados deben aportar asistencia financiera para construir la capacidad y crear las condiciones necesarias para un desarrollo rápido de las tecnologías de energía renovable y de la eficiencia energética.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estima que el desarrollo de sistemas

²Los países recién industrializados (NIC, del inglés Newly Industrialized Countries) son aquellos que presentaban un PIB por cápita superior a los 15.000 dólares en 2005, excluyendo a los estados isla por su vulnerabilidad.

³El IPCC ha puesto de manifiesto, también, que los países industrializados deberían reducir sus emisiones entre el 25 y el 40% para 2020, tomando como referencia los niveles de 1990. Greenpeace urge a la UE a comprometerse a un objetivo de reducción de emisiones del 40% (el 30% del cual a nivel interno).

⁴AIE (2006), World Energy Outlook.

energéticos bajos en carbón en los países en desarrollo costará de 25 a 50 billones de dólares anuales (20-40.000 millones de euros) para 2020⁵. La revisión del Informe Stern indica que los fondos públicos para I+D, demostración y despliegue en materia energética deberían alcanzar los 66 billones de dólares (50.000 millones de euros) anuales para 2030⁶. La Comisión Europea presentó resultados más detallados en el documento de trabajo de su personal que acompañaba a la comunicación de Copenhague, en el que se indica que las inversiones en los sectores eléctrico e industrial en los países en desarrollo deberían ascender a 71.000 millones de euros anuales para 2020 (en relación con los precios de 2005)⁷. Esta figura incluye el rédito generado por el mercado de carbono (38.000 millones de euros).

Basándose en estos estudios, Greenpeace pide a la Unión Europea, a los demás países industrializados y a los países recién industrializados (NICs) que se comprometan a aportar, por lo menos, 40.000 millones de euros en fondos públicos anuales para 2020, destinados a energía limpia en los países en desarrollo (excluyendo el dinero generado por el mercado internacional de carbono).

Protección de los bosques

La protección forestal debe ser considerada como una prioridad si quiere alcanzarse una desviación significativa de la tendencia actual en crecimiento de emisiones en los países en vías de desarrollo. No en vano, la deforestación es la causante del 20% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, más del total de las emisiones de EE.UU.

Greenpeace ha establecido un plan que muestra como detener la deforestación tropical en países como Brasil para el año 2015⁸ y considera necesario el desarrollo de planes similares para otros países y regiones afectados por la deforestación y degradación de los bosques. En este sentido, Greenpeace hace un llamamiento a la UE para que detenga la flagrante deforestación en países desarrollados para 2020.

Greenpeace apoya la propuesta de la Comisión Europea de establecer un fondo de protección forestal multilateral que se nutra a través del aumento de las aportaciones públicas en el marco de un nuevo esquema financiero internacional⁹. El control público sobre la asignación de recursos financieros es vital para determinar qué acciones políticas se requieren de forma urgente para proteger los bosques y qué medidas aportan ventajas netas claras para la biodiversidad y para las personas que dependen de los bosques.

La Unión Europea debe seguir la recomendación de la Comisión y oponerse a la inclusión de los créditos de compensación forestales en los mercados de carbono. La reducción de emisiones relacionada con la protección de los bosques debería ser una medida complementaria (y no sustitutiva) de la reducción de emisiones en los países industrializados. En una comunicación sobre deforestación del mes de octubre de 2008, la Comisión estimó que reducir a la mitad la deforestación para 2020 costaría entre 15 y 25.000 millones de euros¹⁰. Detener la deforestación, dentro del mismo plazo, implica un coste considerablemente más elevado.

Greenpeace hace un llamamiento a los países industrializados y a los países recién industrializados

⁵PNUD (2008), 'Human Development Report (HDR), Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World', page 153.

⁶Stern (2006), 'Stern Review on the Economics of Climate Change'.

⁷European Commission (2009) 'Commission Staff Working Document', page 13.

⁸Greenpeace (2007), Agreement on Acknowledging the Value of the Forest and Ending Amazon Deforestation, www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/amazondeforestationagreement.pdf.

⁹ Greenpeace (2008), Forests for Climate: developing a hybrid approach for REDD, www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/forestsforclimate2008.pdf.

¹⁰European Commission (2007), 'Communication on Deforestation, October 2007, eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0645:FIN:EN:PDF, page 9.

para que aporten, al menos, 30.000 millones de euros anuales para detener la flagrante deforestación en los países en vías de desarrollo para 2020.

Medidas de adaptación

Greenpeace considera que los países industrializados y los países recién industrializados deberían contribuir al menos con 20.000 millones de euros anuales para 2013 a la adopción de medidas de adaptación a los efectos del cambio climático (como defensas costeras y sistemas de irrigación) en los países en desarrollo, contribución que debería aumentar a, por lo menos, 40.000 millones de euros anuales para 2020 (50 billones de dólares¹¹).

Las cifras que presenta la Comisión Europea en este sentido son inferiores (10.000 millones de euros para 2020) porque se asume que algunos gastos de adaptación serían cubiertos por las ventajas adicionales que aportarían las medidas de adaptación (como el incremento de la producción de alimentos debido a la irrigación), los fondos del sector privado y las aportaciones de los contribuyentes en los países en desarrollo. Greenpeace considera que los esfuerzos de adaptación son una responsabilidad pública y, como ha demostrado la experiencia, no es eficaz responsabilizar de ello al sector privado. Tampoco debería esperarse que sean los gobiernos y el conjunto de la sociedad de los países en desarrollo los que sufraguen estas medidas que tienen necesidad de implantar, en gran parte, a consecuencia de un problema causado por las emisiones de los países industrializados.

¿Quién debe pagar qué?

Sumando las necesidades de apoyo público financiero a la energía limpia (40.000 millones de euros anuales para 2020), a la protección forestal (30.000 millones de euros para 2020) y a adaptación (40.000 millones de euros para 2020), Greenpeace cree que el acuerdo de Copenhague debería prever, por lo menos, la generación de 110.000 millones de euros para 2020. En este sentido, Greenpeace anima a los gobiernos de la Unión Europea y de otros países industrializados a comprometerse a la aportación de la mayor parte de estos fondos en el contexto de las negociaciones de clima que van a llevarse a cabo en Copenhague. Igualmente, debe esperarse que los países recién industrializados contribuyan, en este sentido, en función de su responsabilidad y capacidad económica.

Es de alta importancia que la Unión Europea se refiera a cifras concretas cuantificadas en su posicionamiento para Copenhague. Hacer referencia a compromisos concretos y abrir la puerta al debate financiero van a ser aspectos claves para que las negociaciones sobre el clima se inicien de forma real y constructiva.

En definitiva, el acuerdo de Copenhague debería canalizar los recursos anuales necesarios para los países en desarrollo. Estos recursos deberían ascender, como mínimo, a 110.000 millones de euros para 2020 montante al que contribuirían, los diferentes países en función de su responsabilidad y de su capacidad económica. En base a dichos criterios, la contribución justa de la Unión Europea sería entorno a los 35.000 millones de euros anuales para 2020.

El eslabón perdido: un mecanismo de financiación global

Para financiar adecuadamente las medidas necesarias para la lucha contra el cambio climático, es crucial proporcionar la certeza necesaria a los gobiernos y a los inversores privados de los países en desarrollo. El apoyo financiero público debe ser estable, creíble y adicional a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (Official Development Assistance - ODA). El establecimiento de un nuevo mecanismo de financiación fuerte e independiente es la clave para alcanzar estos criterios.

¹¹Oxfam International (2007) 'Adapting to Climate Change: What's needed in poor countries and who should pay'

Greenpeace hace un llamamiento a los Estados miembros de Unión Europea para que apoyen, como el principal nuevo mecanismo de financiación global, el que contempla que los países paguen por el “derecho de contaminar”, mediante la compra de parte de sus presupuestos de emisión anuales a un precio estipulado por el mercado internacional de carbono (mecanismo conocido como la “propuesta noruega”).

Es necesario trabajar en la relación de confianza entre los países en desarrollo y los países industrializados y de establecerse un mecanismo de financiación independiente dirigido por un cuerpo internacional bajo el UNFCCC, se podrían manejar los fondos en línea con los criterios acordados de gobernabilidad, evitando poner flujos de financiación internacionales a la merced de los caprichos cotidianos de los órganos que elaboran las políticas de cada Estado, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

Greenpeace hace un llamamiento a los Estados miembros de la Unión Europea para que apoyen el establecimiento de un nuevo mecanismo de financiación que obligue a los países a adquirir onerosamente una parte de sus presupuestos anuales de emisión de gases de efecto invernadero.

En resumen, Greenpeace hace un llamamiento a los países de la UE para que:

- Propongan el establecimiento de un nuevo mecanismo financiero bajo el acuerdo de Copenhague que obligue a los países a pagar por una parte de sus presupuestos anuales de emisiones de gases de efecto invernadero.
- Reconozcan la necesidad de que los países en desarrollo dispongan de fondos para las inversiones en energías limpias de, al menos, 40.000 millones de euros anuales para 2020.
- Reconozcan la necesidad de un fondo para luchar contra la deforestación que suministre, por lo menos, 30.000 millones de euros anuales para 2020.
- Adquieran la responsabilidad por los daños causados en los países en desarrollo por el cambio climático y contribuyan a la cantidad total de, por lo menos, 40.000 millones de euros anuales para 2020 dirigidos a la implantación de medidas de adaptación.

En total, el acuerdo de Copenhague debería canalizar un mínimo de 110.000 millones de euros anuales en recursos públicos para los países en desarrollo para 2020. Los países industrializados y los recién industrializados deberían contribuir a estas aportaciones, cada uno en su justa medida. En el caso de la UE la contribución justa en base a los criterios de responsabilidad y capacidad es de entorno a los 35.000 millones de euros anuales para 2020.