

ALIANZAS ENTRE REGIONES: ESTRATEGIAS PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACION FRENTE AL CAMBIO CLIMATICO GLOBAL

María Pilar Vela
Secretaria Ejecutiva
OLAGI

En primer lugar, quiero agradecer, en nombre de OLAGI, a la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Sao Paulo y a CETESB, por habernos permitido ser parte de la iniciativa para la realización de este “Seminario Internacional sobre cambio climático en los Estados y las Regiones”. Para nuestra organización constituye un reto que lo hemos asumido con mucha responsabilidad y compromiso, elevar el interés entre los gobiernos regionales de América Latina sobre esta problemática urgente y motivar a tomar acciones más colectivas frente a los impactos graves que ya en el momento representa este cambio en la vida de las personas y en el desarrollo de nuestras sociedades.

Debido a que mi rol actual está en relacionado con el fortalecimiento de los gobiernos intermedios en América Latina y que, además, con toda seguridad ustedes están debidamente actualizados sobre informes que producen los organismos internacionales y las agencias nacionales que estudian el fenómeno, si ustedes me lo permiten voy a entrar en este análisis desde un lugar que me parece crítico a la hora de buscar resultados efectivos en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Se trata de la construcción de alianzas viables y factibles entre regiones, incluso entre regiones que no tienen continuidad geográfica, para mitigar eficazmente los efectos del cambio climático.

Quisiera empezar por decir que me parece que el Estudio Económico y Social Mundial 2009, publicado por Naciones Unidas, pone el dedo en un aspecto nodal de la problemática del clima en el mundo: señala que no es posible hacer frente a los desafíos climáticos a través de medidas puntuales o de escala aritmética, ni solamente desde un bloque de países con mayores emisiones de gases de efecto invernadero. El Estudio señala que se ha perdido más de una década desde la adopción del Protocolo de Kyoto en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio

Climático y que esto sólo añade urgencia a los esfuerzos que decididamente deben emprender los países industrializados para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.

Pero aún si estos países comenzaran inmediatamente a acompañar sus palabras con las acciones correspondientes, es muy poco probable que sus esfuerzos, por sí solos, sean suficientes para enfrentar este desafío. De allí que el Estudio señala que la participación activa de los países en desarrollo es urgente y necesaria ahora, pero que dicha participación sólo puede tener lugar si se permite que el crecimiento económico y el desarrollo para estos países avancen en forma rápida y sostenible.

El tema se vuelve desafiante en la medida en que un reto como éste implicaría ajustes socioeconómicos muy costosos para los países en desarrollo, en condiciones mucho más complejas y más inminentes que en ninguna otra época.

No se puede obviar que los efectos del cambio climático afectan en mayor grado a los 1.300 millones de personas en el mundo que viven bajo el umbral de pobreza, cuyos derechos a la vida, a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, a una vida digna son permanentemente vulnerados, tienen una elevada dependencia de la agricultura, de los recursos forestales y pesqueros y de la biomasa como fuente de energía y son también las primeras víctimas de los desastres naturales que provienen del cambio climático. Esto les convierte en un grupo especialmente vulnerable a sus efectos, a quienes no se les puede aplicar ajustes de ninguna naturaleza sin plantear primero las compensaciones que contribuyan significativamente a mitigar sus condiciones de vulnerabilidad.

No se puede obviar tampoco que los países que tienen condiciones de pobreza extrema, como es el caso de muchos de nuestros países de América Latina y el Caribe, no cuentan con recursos suficientes para prepararse y adaptarse a los cambios actuales. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), ello los expone a dificultades inminentes en el suministro de agua, a fenómenos

climáticos muy violentos y a la inseguridad alimentaria vinculada a la sequía y la desertización.

Y es que el fenómeno de cambio climático ha determinado un escenario de mayor incertidumbre y riesgo respecto a la sostenibilidad de la producción basada en los recursos naturales y el resguardo de la seguridad alimentaria en América Latina, debido principalmente a la alteración de los agro-ecosistemas, así como por nuevas presiones debido a los requerimientos de intensificación productiva para sostener a una sociedad creciente en su demanda por alimentación y energía.

No en vano Ban Ki Moon, Secretario General de Naciones Unidas, en un reciente Foro en Corea del Sur, lanzó un pronunciamiento apocalíptico: "A menos que en la Conferencia Internacional sobre el Clima -que se realizará en diciembre en Copenhague-, se llegue a un acuerdo sobre el control de emisiones de gases de efecto invernadero, podría haber un "incalculable sufrimiento humano" y consecuencias catastróficas para el planeta. Según dijo, "la escasez de agua afectará a cientos de millones de personas, la malnutrición va a arrasarse con gran parte de los países en desarrollo, las tensiones se agravarán y los disturbios sociales -incluso la violencia- podrían seguir"

Por ello, el desafío que enfrenta América Latina y el Caribe es enorme, no solamente porque en el proceso de adaptación y mitigación del cambio climático no se puede dejar de lado la reducción de la inequidad de las poblaciones más vulnerables, sino por los propios retos económicos, sociales, culturales y tecnológicos que este cambio representa. A ello hay que agregar una capacidad institucional capaz de poner en práctica las estrategias urgentes que demandan las múltiples intervenciones frente al desafío climático.

El referido Estudio de Naciones Unidas plantea que el cambio hacia patrones de alto crecimiento y bajo nivel de emisiones para hacer frente a los desafíos del desarrollo y del clima es a la vez necesario y viable en los países en vías de desarrollo. Es necesario, según el informe, porque la lucha contra el calentamiento del planeta no es posible sin una eventual reducción de las emisiones de los países en desarrollo. Y es viable porque

las soluciones tecnológicas que pueden permitir este paso de hecho existen.

Según el mismo estudio, lograr una transformación como esta depende de la creación de un nuevo acuerdo global capaz de incrementar los niveles de inversión y canalización de recursos hacia la disminución del contenido de carbono en la actividad económica de los países en desarrollo y de un nivel de apoyo internacional y solidaridad que rebase las declaraciones de buenas intenciones que han agotado la credibilidad de anteriores iniciativas.

Sin embargo, los temores que corren por los propios pasillos de Naciones Unidas respecto de los asuntos “no resueltos” en el marco del proceso hacia la Cumbre de Copenhague, dan cuenta de la enorme cantidad de intereses divergentes que se encuentran en juego y que revelan el riesgo de que el acuerdo global esperado, a pesar de su abultado contenido, bordee apenas los asuntos tangenciales de este crítico problema, sin avanzar hacia nuevos y reales compromisos políticos, financieros y de política pública en los países industrializados y en desarrollo que el acuerdo demanda.

Si asumimos que efectivamente lo planteado por el informe de Naciones Unidas respecto de la corresponsabilidad de los países industrializados y los países en desarrollo es necesaria para mitigar los efectos del cambio climático, no es menos necesario reconocer la mayor vulnerabilidad de ciertas regiones en el mundo que suman condiciones sociales de severa pobreza a las barreras para el desarrollo que representa el cambio climático es términos de los recursos que se perderán o que deberán reasignarse para adaptarse a sus efectos negativos.

Es el caso de América Latina y el Caribe, que figura entre las regiones más vulnerables, por estar localizada dentro de la franja de huracanes y tener numerosos Estados insulares y zonas costeras bajas, por depender de los deshielos andinos para el suministro de agua a los sectores urbano y agrícola y por estar expuesta a inundaciones e incendios forestales, entre otras particularidades.

Estas particularidades obligan a realizar un análisis específico de los efectos del cambio climático en la región y salir de la discusión exclusivamente ambiental para concentrarse en sus efectos económicos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha producido recientemente una publicación denominada “Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña” que aborda precisamente algunas de sus consecuencias económicas en América Latina y el Caribe, como por ejemplo el vínculo con el comercio internacional, el contagio negativo de las finanzas públicas y las futuras restricciones a un desarrollo económico con alto grado de consumo de carbono. No deja de señalar también algunas oportunidades que representa el buscar un desarrollo de mejor calidad, con más inversiones en tecnologías que puedan mitigar algunas externalidades ambientales negativas del proceso de desarrollo.

La CEPAL llama la atención sobre la necesidad de que los equipos económicos de los gobiernos de América Latina y el Caribe estén mejor preparados para asumir las presiones imprevistas que deriven de los siguientes aspectos:

- el gasto y las pérdidas recaudatorias
- la gobernabilidad económica de los países
- el establecimiento de mecanismos adecuados para distribuir los costos del cambio climático
- las importantes modificaciones que vivirá el entorno internacional en el ámbito del comercio y de las futuras inversiones
- las posibles ganancias de la mitigación con y sin mercados de carbono
- la necesidad de proteger las finanzas públicas de los desastres físicos o económicos que podrían redundar en menores ingresos y mayores gastos.
- las consecuencias sobre los sistemas productivos y la salud de la región
- los impactos negativos generalizados en la franja intertropical, que incluyen los límites biológicos de resistencia al cambio de temperatura de algunas especies de gran importancia como el maíz,

el derretimiento de las nieves y los glaciares andinos, el difícil suministro de agua a grandes zonas y la exposición a las epidemias.

En suma, se habla de pasar de un proceso de adaptación al cambio climático caracterizado por ser más bien espontáneo y reactivo y de estar principalmente enfocado a la atención de los desastres naturales, a una política de adaptación que implica absorber las pérdidas esperables en el sector primario y en los ingresos públicos y anticipar los gastos que deberá efectuar el sector público para enfrentar las consecuencias negativas y posiblemente concurrentes del cambio climático: sequías, inundaciones, epidemias, olas de calor, pérdidas de infraestructura y otras consecuencias directas.

Pasa también, desde nuestro punto de vista, por entender que los efectos del cambio climático no reconocen fronteras, por lo que las acciones para su mitigación y adaptación deben ser globales a la vez que ubicadas territorialmente, en una estructura multinivel de alianzas públicas y privadas entre actores del territorio, actores regionales y actores de la cooperación, entre territorios transfronterizos, entre estados y gobiernos con capacidades económicas y tecnológicas complementarias.

La adaptación, por sobre todo, implica la creación y el uso de mecanismos de remisión del riesgo económico y de previsión para restringir las futuras emisiones de carbono, que no pueden verse reducidas a los territorios nacionales ni solamente a los actores públicos. En algunos países, en ciertos mercados de exportación y en la inversión nacional, regional y local, la mitigación del riesgo económico derivado del cambio climático supone la protección de los ingresos fiscales y de la gobernabilidad económica de los estados nacionales y de los gobiernos territoriales. Supone también el control de las presiones en los distintos niveles de las finanzas públicas y de la inestabilidad de los mercados internacionales y nacionales.

La adaptación de nuestros países a las consecuencias indirectas del cambio climático, supone también una capacidad de respuesta a las medidas de mitigación emprendidas por el mundo desarrollado, que están tratando de reducir la producción de emisiones y bajar la huella de

carbono y, al mismo tiempo, proteger a sus sectores productivos de la competencia internacional.

Las restricciones al comercio internacional con el argumento de la huella de carbono en las exportaciones de América Latina, la fuga de industrias contaminantes hacia nuestro continente, las altas barreras y los costos de las tecnologías limpias, pueden ser elementos altamente impactantes en la ya difícil transformación productiva que demanda el cambio climático. Y pueden tener efectos diferenciados en los distintos niveles del territorio, por lo que se hace indispensable bajar el análisis de los impactos económicos al nivel sub – nacional y al nivel sectorial, como parte del emprendimiento de políticas públicas de mitigación orientadas a proteger también a los actores del territorio, especialmente a los más vulnerables.

Es por ello que encontramos relevante enunciar algunas líneas de acción orientadas a la mitigación de los efectos económicos del cambio climático, que pueden y deben ser emprendidas desde el nivel territorial, sectorial y nacional, a través de acuerdos regionales que promuevan la difusión de mejores prácticas y normas para proteger simultáneamente el medio ambiente y la competitividad en nuestro continente y en cada una de las regiones:

En relación con los ecosistemas, el diseño y la implementación de políticas para la planificación y el manejo de recursos naturales.

En relación con los recursos hídricos, algunas prácticas ya desarrolladas por gobiernos locales de países desarrollados, como la desalinización de agua de mar y la expansión del almacenamiento de agua de lluvia, la eficiencia en su uso y el reciclaje, la reducción del riego, mediante cambios en las fechas de cultivos y en los métodos de riego, la promoción de prácticas indígenas de uso sostenible del agua y la expansión del uso de incentivos económicos para su conservación.

En el sector agrícola, debido a su exposición, su mayor heterogeneidad y sus potenciales repercusiones, se demanda la acción adaptativa y el financiamiento conjunto del sector público y el privado, en forma decidida y urgente. El carácter de bien público de la adaptación agrícola, los mayores niveles de pobreza en el medio rural y la mayor probabilidad de

que se generen externalidades negativas de difícil solución son argumentos fuertes que justifican el desarrollo de políticas públicas en este sector. Como ya sabemos, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, 2007a) sugiere la mezcla de granos, de animales de crianza, la inversión en equipos de riego que permitan mejorar el régimen de drenado, la creación de infraestructura para almacenaje, el control y manejo de plagas y de enfermedades patógenas, además de la creación de un sistema de seguros contra riesgos.

Las evaluaciones de desastres en la región señalan la necesidad de sostener la adaptación a largo plazo para disminuir el impacto de los fenómenos extremos, tanto en sus aspectos socioculturales como económicos. Dada la composición sociocultural de la región y las modalidades actuales en el tratamiento de desastres naturales, la fórmula predominante es solventar los costos del desastre una vez que se producen, en un marco de numerosas externalidades, donde los costos de particulares se transfieren a los gobiernos locales, nacionales y, en muchos casos, a la cooperación internacional. Esta es una visión que hay que revertir y para ello se requiere de la confluencia de recursos financieros, tecnológicos y de una gran capacidad de articular experiencias exitosas, en el marco de la solidaridad entre regiones.

En lo que concierne a la salud humana, el principal requisito de adaptación radica en la observación de indicadores de nuevos efectos de las enfermedades infecciosas por el cambio climático y mejorar los sistemas de salud pública, particularmente, con el mejoramiento de los sistemas de vigilancia que permitan identificar la presencia o aparición de nuevas enfermedades y la prevención de epidemias.

Ante el potencial incremento del nivel del mar, se sugieren tres opciones básicas para la adaptación de estas zonas: la protección, el acondicionamiento y el retiro de zonas o usos que pudieran ser muy vulnerables, como mecanismos para reducir el riesgo en los sectores turístico, pesquero, silvícola e industrial.

Una alianza entre regiones puede ser muy útil para fortalecer la gestión ambiental y algunos de sus mecanismos como los programas de manejo de cuencas, el pago de servicios ambientales, la gestión del riesgo en torno a bio-sistemas y cuencas por medio de mapas regionales de amenazas, vulnerabilidad y riesgo. Como bien lo propone la CEPAL, tendrían que introducirse algunos instrumentos regionales nuevos (mesoamericanos, caribeños, latinoamericanos) de gestión y transferencia del riesgo que requerirían la dotación de una inversión oportuna en infraestructura, que inclusive podría ser con aportes de territorios más amplios, como por ejemplo las regiones.

Sin embargo, es preciso asumir algunos retos que no tiene respuesta inmediata, como es el caso de la incertidumbre científica acerca de las relaciones causales para cuantificar los recursos necesarios para la adaptación y la formulación de metodologías de valoración de los efectos económicos, la estimación del costo total, los impactos sobre valores no mercantiles, la distribución de los costos entre agentes privados y públicos, entre otros.

Por parte de los gobiernos regionales, se requiere una capacidad de gestión económica, social y ambiental en sus territorios, así como la creación de instituciones regionales para el seguimiento y la información que alimente las decisiones sobre la mitigación del cambio climático.