



GT3. Cambio climático y medio ambiente
30 agosto - 1 septiembre, 2012. Ciudad de Panamá, Panamá

MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO: TENDENCIAS Y RETOS DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL

Margarita Astralaga

En vísperas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) presentó la quinta edición de las Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO-5)¹. Dicho informe muestra que el mundo sigue precipitándose por una pendiente de insostenibilidad, a pesar de los más de quinientos objetivos acordados a nivel internacional para respaldar la gestión sostenible del medio ambiente y mejorar el bienestar humano.

El GEO 5 evaluó noventa de los objetivos ambientales más importantes y concluyó que sólo en cuatro de ellos se había avanzado de modo significativo. Estos objetivos son la eliminación de la producción y el uso de sustancias que agotan la capa de ozono, la supresión de los combustibles con plomo, el acceso a suministros de agua en mejores condiciones y el fomento de la investigación encaminada a reducir la contaminación del medio marino².

Se apreció, a su vez, cierto progreso en cuarenta objetivos más, tales como la ampliación de los parques nacionales y otras zonas protegidas o la reducción de la deforestación.

El cambio climático, las poblaciones de peces y la desertificación y la sequía se encuentran, por el contrario, entre los veinticuatro objetivos en que apenas se consiguió avanzar. En ocho de las metas perseguidas, como la relativa a los arrecifes de coral en el mundo, se ha observado incluso un mayor deterioro. La falta de información suficiente ha impedido que se evaluaran los catorce objetivos restantes.

La biodiversidad en peligro

El continente americano custodia un santuario de biodiversidad crucial para el planeta que, sin embargo, está expuesto a continuas presiones y amenazas. La diversidad biológica del trópico, que abarca una parte significativa de América Latina y el Caribe, ha disminuido un 30 % desde 1992.

En América del Norte, la agricultura comercial a gran escala ha incidido negativamente sobre la biodiversidad. Las especies de pastizales y de tierras secas se redujeron en un 28 y 27 por ciento respectivamente desde 1968, si bien las especies avícolas de humedales se han incrementado en un 40 por ciento debido a varias medidas de conservación.

¹ GEO5 proporciona un análisis científico de un conjunto seleccionado de desafíos en materia ambiental, así como de las soluciones disponibles para enfrentarlos, incluyendo sus costos ambientales y sociales, y los beneficios asociados.

La consulta global intergubernamental y de múltiples partes interesadas, llevada a cabo como parte del proceso GEO5, estableció un Grupo Asesor Intergubernamental de Alto Nivel para identificar y seleccionar las metas acordadas internacionalmente en las que se basa la evaluación GEO5, con el fin de identificar el grado de avance respecto a las mismas, y como marco de evaluación de las políticas regionales.

² Se puede encontrar la lista completa de objetivos y su estado de consecución en www.unep.org/geo/pdfs/geo5/Progress_towards_goals.pdf

La diversidad biológica de la región se ve amenazada por una serie de factores que se relacionan entre sí, tales como la destrucción, la transformación y la alteración del hábitat; la sobreexplotación o el uso insostenible de los recursos terrestres e hídricos; las prácticas insostenibles de gestión del suelo; y la presión demográfica y la globalización.

Las soluciones están a nuestro alcance: entre otras medidas, es prioritario incrementar y ampliar las zonas protegidas, mejorar su gestión y crear una mayor conectividad; aplicar el enfoque de los ecosistemas a la gestión de la diversidad biológica; y promover la conservación de la diversidad biológica mediante el pago de servicios ecosistémicos.

La gestión adecuada de las áreas protegidas contribuye a la conservación de la diversidad biológica de la región, así como a la adaptación y mitigación del cambio climático y al Producto Interno Bruto de los países.

Ejemplo de ello es el Corredor Biológico Mesoamericano, que conecta grandes e importantes áreas de hábitat. El corredor no solo fomenta la interacción y coordinación de los ocho países centroamericanos que lo conforman, sino también la participación directa de las comunidades que allí viven y, de este modo, ayuda a crear una mayor sensación de bienestar humano, al tiempo que garantiza la protección del patrimonio biológico de la región.

Pero no basta con dar pasos en la dirección correcta. La carrera ha de ser continua y el paso debe acelerarse. El informe GEO-5 advierte de que, si la humanidad no cambia de inmediato sus hábitos, se puede llegar a sobrepasar umbrales críticos, pudiendo sufrir cambios bruscos e irreversibles las funciones vitales del planeta.

Cambiar para luchar contra el cambio climático

En particular, en relación con el cambio climático, si no se cambian los modelos actuales, las emisiones de gases de efecto invernadero pueden duplicarse en los próximos cincuenta años, lo que provocará un aumento de 3° C o más de la temperatura del planeta hacia finales de siglo.

El cambio climático exacerba muchos de los problemas ambientales existentes en el mundo, además de amenazar los logros del desarrollo, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico.

América es un continente que aglutina una amalgama de países muy diferentes entre sí, desde la primera economía del mundo hasta algunos de los países menos desarrollados económicamente. Y, si bien algunos países de América Latina y el Caribe realizan contribuciones relativamente modestas a la generación de los gases de efecto invernadero del mundo (GEI), el continente en su conjunto ya está experimentando las consecuencias negativas del cambio climático y su variabilidad.

El número de personas afectadas por fenómenos extremos relacionados con el clima en América Latina y el Caribe aumentó de cinco millones en la década de 1970 a más de 40 millones en la última década. Más allá de los acontecimientos relacionados con el clima, la pobreza, la marginación, la exclusión de los procesos de toma de decisiones, la educación inadecuada y la pobre infraestructura básica, se encuentran entre los factores que acentúan la vulnerabilidad de la región. A medida que aumenta la vulnerabilidad a los impactos climáticos, abordar los factores subyacentes que causan este riesgo se convierte en una prioridad.

América del Norte sigue siendo altamente dependiente de los combustibles fósiles, mostrando reticencias al cambio a las fuentes de energía renovables de una forma coherente y cohesionada.

Las centrales eléctricas de carbón continúan siendo la mayor fuente única de energía en Estados Unidos –el segundo mayor productor de carbón en el mundo, con 975 millones de toneladas al año. De acuerdo

con la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés), con la recuperación económica y el aumento del consumo de energía, las emisiones de gases de efecto invernadero de Estados Unidos aumentaron en un 3,2 por ciento desde 2009 hasta niveles de 6.821,8 millones de toneladas métricas equivalentes de CO₂.

Además, la facturación hidráulica ha convertido en económicamente viable la extracción de gas de formaciones de esquisto, redundando en una potencial fragmentación del terreno y en la degradación del aire y de la calidad del agua subterránea. El cambio hacia combustibles fósiles como el gas de esquisto probablemente exacerbará el cambio climático, ya que las emisiones de metano son al menos un 30 por ciento más altas que las de gas convencional.

Proteger la capa que nos protege

Bien es cierto que ha habido casos de éxito: desde la casi eliminación de la producción y el uso de sustancias que agotan la capa de ozono a los recortes en emisiones de dióxido de azufre a través de un programa de limitaciones y de comercio de emisiones –demostrando ambos casos que los objetivos y los acuerdos internacionales con metas específicas pueden cumplirse.

En línea con el Protocolo de Montreal, el mundo casi ha eliminado la producción y el uso de sustancias que agotan la capa de ozono. Solo en Estados Unidos, el impacto estimado será de 22 millones menos de casos de cataratas en personas nacidas entre 1985 y 2100 y 6,3 millones menos de muertes por cáncer de piel hasta 2165. El programa de limitaciones y comercio de emisiones introducido en 1995 ha logrado reducir las emisiones de dióxido de azufre a un costo menor que la regulación ambiental tradicional.

Cuatro estudios independientes destacan que la década comprendida entre los años 2000 y 2009 ha sido la más calurosa de la historia, y que en 2010, la tasa de emisiones causadas por el uso de combustibles fósiles y por la producción de cemento fue la más elevada que se registró hasta la fecha. Se estima que en 2100, si las temperaturas aumentan 2,5° C, el cambio climático causará un perjuicio económico anual equivalente a entre el 1 % y el 2 % del PIB mundial.

Un camino para la esperanza

Pero no todo son malas noticias. El informe GEO-5 señala que a mediados de siglo se podrá alcanzar una serie de objetivos ambiciosos en términos de sostenibilidad si se adoptan nuevas políticas y estrategias más firmes. Ofrece, también, numerosos ejemplos de iniciativas efectivas, tales como la inversión pública, la contabilidad ecológica, el comercio sostenible, la creación de nuevos mercados, la innovación tecnológica y la construcción de capacidades.

Asimismo, los tratados y acuerdos internacionales han tenido éxito cuando han abordado los objetivos estableciendo metas específicas y medibles, como, por ejemplo, la prohibición de las sustancias que agotan la capa de ozono y de los combustibles con plomo. Pero su completa implementación, y el logro de los objetivos de desarrollo sostenible para el cual fueron diseñados, son tareas pendientes.

En definitiva, las pruebas científicas, recogidas durante décadas, son sobrecogedoras y no dejan lugar a dudas. Es por ello que en Río+20 la comunidad internacional asumió que el desarrollo sostenible debe dejar de ser una aspiración hacia la que se avanza de modo irregular para convertirse en un auténtico camino hacia el progreso y la prosperidad, tanto para esta generación como para las venideras. Precisamente, los dos temas principales de la Conferencia de Río + 20 buscaron abordar aspectos clave en los que es necesario avanzar: la transición decisiva y determinante hacia una economía verde, y el fortalecimiento del marco institucional para el desarrollo sostenible.

Aprovechar el poder de la ley

No hay duda de que no podremos avanzar en estos temas si no contamos con mecanismos legales y de gobernanza robustos y orientados al cambio que necesitamos.

En este sentido, desde su creación en 1972, el establecimiento de marcos legales e institucionales adecuados para la protección ambiental ha estado en el centro de las actividades del PNUMA. A escala global, el PNUMA ha promovido el desarrollo de los convenios ambientales internacionales que constituyen hoy la base del derecho ambiental internacional, y que han tenido una enorme influencia y proyección en la construcción de la legislación ambiental en nuestros países.

Pero persiste el desafío de lograr un mayor nivel de implementación y cumplimiento de los deberes y derechos ambientales reconocidos en los tratados internacionales y en las legislaciones nacionales, así como de avanzar en el diseño de nuevos instrumentos regulatorios que promuevan de manera integral el desarrollo sostenible, en sus aspectos sociales, económicos y ambientales. La economía verde ofrece en este sentido un importantísimo campo de trabajo y de oportunidades.

La economía verde en el contexto de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible

La dinámica económica actual, en la que se utilizan y degradan los recursos naturales y sus funciones para generar riqueza material, no ha logrado acabar con la inequidad social ni paliar las necesidades urgentes de la población. A esta situación de precaria condición ambiental, como se ha señalado anteriormente, se suman las crisis financiera y económica internacionales, lo que hace evidente la necesidad de garantizar la conservación del ambiente y, al mismo tiempo, disfrutar de los bienes y servicios que ofrece para generar condiciones favorables para el desarrollo adecuado de la población.

En este contexto, la economía verde busca sentar las bases para transitar hacia el desarrollo sostenible mediante una dinámica que permita una economía socialmente incluyente, que tenga bajas emisiones de carbono y que utilice eficientemente los recursos de los que dispone. En términos generales, es posible lograr una economía verde mediante la consideración efectiva de la importancia de los beneficios que obtenemos de los ecosistemas y sus funciones dentro de la toma de decisiones a todos los niveles.

Como se indicó anteriormente, la recientemente celebrada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) tuvo a la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza como uno de los dos grandes temas en torno a los que se dieron las discusiones sobre el estado del ambiente y la perspectiva futura. El documento final de la Conferencia, llamado "El futuro que queremos"³, reconoce (párrafo 42) "el papel fundamental que desempeñan los órganos legislativos y de gobierno a todos los niveles en la promoción del desarrollo sostenible. El documento, además, alienta (párrafo 62) a los países a considerar la implantación de políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, reconociendo (párrafo 56) que "cada país dispone de diferentes enfoques, visiones, modelos e instrumentos, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales, para lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones."

El papel fundamental de los gobiernos

En este sentido, resulta primordial la acción directa de los gobiernos para crear las condiciones necesarias para facilitar la transición a una economía verde de manera efectiva, dentro de las que destacan el establecimiento de un marco regulatorio sólido y que brinde seguridad jurídica; la priorización

³ "El futuro que queremos" Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General. A/66/L.56. 24 de Julio 2012. Disponible en <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/66/L.56&Lang=S>

de la inversión y el gasto públicos para impulsar el “enverdecimiento” de los sectores económicos; la priorización del gasto en áreas que no agoten los recursos naturales; y la aplicación de instrumentos económicos para modificar las preferencias de los consumidores y estimular la inversión en sectores verdes.

Los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, a los que se hizo referencia anteriormente, juegan un papel importante en la promoción de la actividad económica verde. Por ejemplo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto son herramientas para impulsar la transición hacia una economía verde baja en carbono, por ejemplo a través de los mecanismos de desarrollo limpio y de comercio de emisiones.

Ciertamente, aún queda mucho por hacer a escala global, como es el caso de las normas comerciales internacionales que pueden tener una influencia significativa sobre la actividad económica verde, permitiendo u obstruyendo el flujo de bienes, tecnologías verdes y las inversiones.

Sin embargo, si bien el derecho internacional es esencial como herramienta para la cooperación, especialmente en el área del medio ambiente, no debemos olvidar que, al final, lograr cambios sobre el terreno requiere cambiar las leyes e instituciones a escala nacional y local. En este sentido, se debe establecer legislación que promueva la protección ambiental a largo plazo y que establezca una ruta clara hacia el desarrollo sostenible garantizando su transversalidad en otros sectores.

Eliminar los subsidios perversos

También es importante trabajar en reformas fiscales que incluyan la creación de impuestos (u otros mecanismos) por la contaminación y el deterioro ambiental, la eliminación de subsidios perversos (combustibles, desmontes, pesca sin control,...), el establecimiento de un sistema de compras públicas sostenibles, la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas, así como en el fortalecimiento del consenso político.

De hecho, se ha desarrollado un gran número de ejemplos exitosos y mejores prácticas legales en los últimos años. Son la prueba de que el cambio está en camino y demuestran la variedad de oportunidades existentes para la promoción de la economía verde a través de marcos legales y de política.

En primer lugar, está el ámbito más tradicional de la ley de planificación pública, donde instrumentos legales de evaluación del impacto ambiental y la más reciente evaluación ambiental estratégica juegan un papel creciente en la planificación y la autorización de las actividades económicas en todo el mundo. Estas leyes están cambiando la manera en que se realizan tradicionalmente las inversiones.

Otro enfoque es establecer y hacer cumplir las normas técnicas para los productos y/o procesos y métodos de producción que, por ejemplo, mejoren la eficiencia energética o establezcan objetivos de reducción de emisiones, como herramientas eficaces para alcanzar objetivos ambientales y para los mercados de apoyo en los bienes y servicios sostenibles.

Más indirectamente se puede cambiar el comportamiento de los individuos y las empresas mediante el establecimiento de incentivos para un comportamiento respetuoso con el medio ambiente.

También es posible explorar la creación de incentivos por medio de enmiendas a las leyes fiscales, por ejemplo proporcionando créditos fiscales y subsidios o eliminando los subsidios perjudiciales.

Pero, si bien hay ejemplos prometedores, no vamos a hacer ningún progreso real si no cambiamos algunas de las reglas fundamentales de nuestros sistemas económicos. Tenemos que cambiar el marco

legal para la actividad económica a fin de que reflejen adecuadamente el valor real de los recursos naturales y los servicios ambientales.

El comercio de emisiones es un paso en esa dirección. También hay algunas experiencias en la regulación de agua potable y aguas residuales en muchos países. Otro ejemplo es la regulación de pagos por servicios ambientales, que ya está siendo incorporada por algunos países, por ejemplo, a través de créditos de carbono forestal.

Para que herramientas innovadoras como estas cumplan sus objetivos, no se pueden olvidar dos requisitos generales y transversales de los marcos legales:

Uno es la necesaria garantía de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia ambiental. Se están realizando esfuerzos para aplicar el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro en los planos mundial y nacional. En 2010, el Consejo de Administración del PNUMA adoptó Directrices para el dictado de legislación nacional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia, y los países de la región están avanzados en el diseño de marcos regulatorios estrictos en esta materia.

El segundo se refiere a la justicia social. Las leyes y regulaciones ambientales son necesarias para garantizar la prosperidad humana y el bienestar a largo plazo a través de la protección de los recursos de los que todos dependemos. En particular, en los países en desarrollo, los medios de subsistencia de un gran número de personas dependen directamente del medio ambiente y del capital natural, y las reformas legales e institucionales dirigidas a la gestión del capital natural deben ser diseñadas de modo que tengan un fuerte impacto positivo en sus medios de vida.