



Las mejores y peores políticas para el clima y la recuperación económica

Un resumen conjunto del E3G¹ y WWF². Noviembre de 2009

“Actuar a favor de la economía o contra el cambio climático” es una falsa dicotomía. Los desafíos económicos y ambientales deben ser abordados de forma conjunta. De hecho, forman parte de un mismo plan estratégico hacia un desarrollo inteligente y sostenible bajo en carbono. El crecimiento bajo en carbono debe ser el sello distintivo de los planes económicos para superar la crisis”. José Manuel Durao Barroso, Presidente de la Comisión Europea³.

Integración de esfuerzos para salvaguardar el clima y potenciar la economía

Es evidente que los países deben empezar a dar pasos contundentes para frenar la amenaza del cambio climático reduciendo drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera. Las últimas reuniones del G-20 en Londres y Pittsburg han apostado por el crecimiento de la economía baja en carbono a través de inversiones coordinadas en tecnologías limpias y eficientes. Este mensaje fue compartido por los líderes mundiales en la Cumbre de la ONU sobre Clima en septiembre y en la declaración acordada en julio por el Foro de los líderes de las principales economías (MEF) sobre energía y cambio climático, reconociendo el imperativo científico de limitar el aumento de las temperaturas en +2° C con respecto niveles preindustriales.

¹ E3G es una organización europea sin fines de lucro que trabaja por el interés público para acelerar la transición global hacia el desarrollo sostenible. E3G crea coaliciones transversales-sectoriales para alcanzar resultados claramente definidos, elegidos por su capacidad para nivelar el cambio. E3G trabaja de forma conjunta con socios afines en el gobierno, políticos, empresas, sociedad civil, científica, medios de comunicación, fundaciones de interés público etc. Más información disponible en www.e3g.org

² WWF cree en un futuro en el que la humanidad y la naturaleza prosperen. Más conocida como la mayor organización mundial para la conservación, WWF ha comprobado cómo la naturaleza, el medio ambiente y la actividad humana están interrelacionadas. <http://www.wwf.es>

³ Sesión de cierre de la Semana Verde, Bruselas, 26 de junio de 2009.



E3G



Los nuevos análisis indican que, con el fin de evitar los efectos catastróficos del cambio climático, los países industrializados tienen un margen de un máximo de cinco años para adoptar acciones drásticas que conduzcan a un futuro económico sostenible y bajo en carbono. No aprovechar esta oportunidad será perjudicial para todos, causando graves impactos sobre la economía de muchos países con todas las consecuencias resultantes.

El aumento de las inversiones de la transición global hacia una economía baja en carbono se estima en 10,5 billones de dólares hasta el año 2030; sin embargo, esta cantidad es tan sólo el 0,5% del PIB global previsto para el 2020 y el 1,1% del 2030⁴.

Pero, al mismo tiempo, la crisis económica de los últimos dos años muestra que el mundo está aún luchando para salir de la recesión. Los gobiernos y otras instituciones necesitan asegurarse de que las medidas drásticas tomadas para recuperar la economía nos lleven también a un crecimiento limpio y sostenible a largo plazo. Algunos actores políticos discuten si sería necesario colocar las cuestiones climáticas al final de la agenda de prioridades hasta que la situación económica se haya saneado.

Los poderosos grupos de interés de los combustibles fósiles están inmersos en una campaña para desacreditar a las energías renovables, argumentando que son poco fiables y demasiado caras. En los EE.UU, por ejemplo, el lobby de los combustibles fósiles está gastando siete veces más que los grupos pro-clima en la batalla de la legislación sobre comercio de emisiones⁵. En Europa, las industrias más contaminantes se han asegurado concesiones generosas bajo la nueva fase del sistema de Comercio de Emisiones de la UE, prolongando su derecho a recibir permisos para contaminar de manera gratuita, en lugar de tener que pagar por el coste verdadero de sus actividades. Este hecho reduce considerablemente los incentivos de estas industrias para invertir en tecnologías bajas en emisiones de CO₂ y crea un serio riesgo de continuar asentando un modelo basado en el carbono, que se prolongará de este modo durante décadas.

⁴ IEA (International Energy Agency) (2009) `Cómo puede el sector energético conducir a un acuerdo climático en Copenhague: extracto del World Energy Outlook 2009.

⁵ http://www.publicintegrity.org/investigations/climate_change/articles/entry/1171/



E3G



Las 'mejores y peores' notas, otorgadas por Ecofys y Germanwatch, nos ofrecen una perspectiva fresca de la situación. Publicado por E3G y WWF, el informe muestra una visión detallada de las políticas del clima que ya están en uso, puestas en marcha para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y, simultáneamente, fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo.

Descubrimientos clave

> Hay muchas opciones políticas que han demostrado ser beneficiosas tanto para la economía como para el medio ambiente. El informe demuestra que una política climática bien diseñada no se contrapone al bienestar económico.

> Ejemplos de las mejores medidas se encuentran en todos los países. Las medidas de EEUU, Europa y Japón están entre los doce mejores, al igual que las de México, Brasil y China.

> El informe presenta una lista de las cinco 'peores' políticas que dañan tanto al clima como a la economía. Así, cambiar estas políticas tendría un doble beneficio, y en muchos casos ya existen alternativas que podrían ser puestas en marcha inmediatamente.

> Incluso entre las 'mejores' políticas todavía hay oportunidades para mejorar. Algunas medidas podrían resultar más beneficiosas con mayores objetivos, un perfeccionamiento de la supervisión y de los mecanismos de conformidad con la normativa, así como el control de la expansión de ciertas industrias, escondidas bajo las grietas de la regulación actual. Por ejemplo, el sistema de comercio de emisiones de la UE.

La ciencia es clara y el tiempo se acaba

Ahora hay un consenso entre científicos y políticos de que el cambio climático debe ser abordado. La ciencia muestra que esto significa una reducción notable de emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera. Los hallazgos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático sugieren que los países desarrollados deben reducir sus propias emisiones un 25-40% por debajo de los niveles de 1990 para el 2020, mientras que los países en desarrollo tienen que disminuir el crecimiento de sus emisiones para asegurar una desviación sustancial (15-30%) por debajo de sus niveles actuales. Para evitar superar los umbrales peligrosos del sistema climático terrestre, las emisiones deben alcanzar un máximo mucho antes de 2020, para después disminuir rápidamente.



E3G



A sólo unas semanas de Copenhague, hay un gran riesgo de que no se alcance en diciembre un acuerdo ambicioso, justo y vinculante. Los países desarrollados no han puesto sobre la mesa sus objetivos ni han ofrecido una financiación coherente con los resultados científicos para ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos de mitigación y adaptación. También hay un riesgo añadido de que cualquier acuerdo adoptado sea vago, una simple declaración “verde” más que un acuerdo vinculante que envíe señales concretas a los inversores y conlleve el necesario cambio para construir una economía baja en carbono.

Todavía hay una oportunidad para cambiar las cosas. Ha habido señales positivas recientemente como los objetivos de reducción más ambiciosos anunciados por Japón y Noruega y anuncios de países en desarrollo como Brasil, Indonesia e India que están preparados para adoptar acciones más contundentes a cambio de ayuda técnica y financiera.

Las políticas adecuadas son cruciales

Comenzar con la transición baja en carbono y hacer permanente este cambio necesitará la aplicación de políticas adecuadas desde ahora. Los países desarrollados necesitan acordar planes de acción completos de cero carbono mientras que los países emergentes tendrán que desarrollar sus propios planes de acción bajos en carbono que les lleven por debajo de la actual tendencia de crecimiento de emisiones. Hay muchas políticas actuales que pueden apuntalar estos planes y que ya han demostrado que reducen las emisiones y mejoran el crecimiento económico.

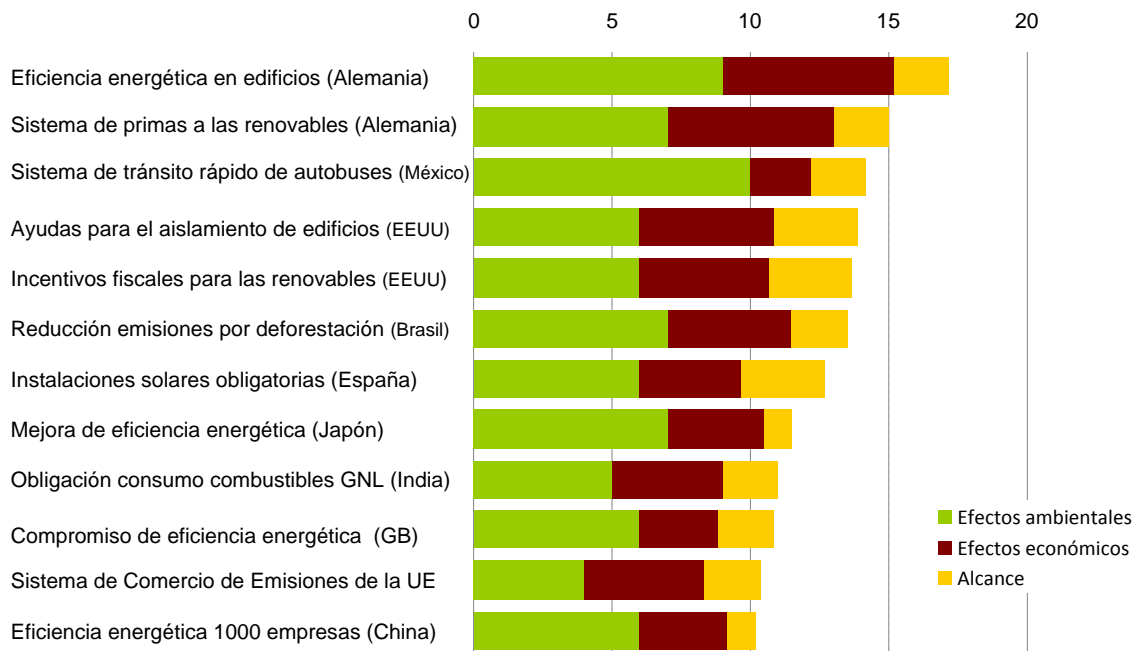
La recesión ha abierto una pequeña ventana de oportunidades para la tan necesitada reforma; con los precios del petróleo por encima de los 100 dólares en los próximos años, no podemos arriesgarnos a repetir otra crisis económica construyendo la misma infraestructura intensiva de carbono. Las inversiones que reduzcan las emisiones también beneficiarán a la economía.

No obstante, con el fin de alcanzar la economía de la energía limpia del futuro, los gobiernos deben utilizar su poder como reguladores y consumidores públicos para dar confianza a las empresas en la inversión de tecnologías bajas en carbono. Este apoyo ayudará a maximizar el enorme potencial y el papel crucial que el capital privado debe desempeñar también en la transición a la seguridad climática y energética. La inversión continuada en los proyectos de siempre retrasará el gasto necesario y meterá al mundo en un futuro insostenible y alto en carbono.



Las calificaciones proporcionan una visión general de las muchas opciones políticas que se han aplicado de forma exitosa por las economías más importantes con perfiles económicos y ambientales muy distintos. El informe ofrece detalles de los efectos climáticos y económicos de cada medida, su extensibilidad, puesta en marcha, claves para el éxito y posibles mejoras.

Visión general de las mejores políticas



- > El programa de **Alemania** sobre eficiencia energética en edificios ocupa el primer lugar en cuanto a puntuación. Está compuesto por un paquete que incluye estándares sobre edificios, ayudas, préstamos y programas retroactivos. Reduce sustancialmente las emisiones a corto y largo plazo, crea puestos de trabajo en el sector de la edificación y puede ser aplicado en casi todos los demás países. En muchos otras muchas naciones existen elementos similares a este paquete, pero no de una forma tan integrada y amplia como en el caso alemán.



- > La prima en el sector de las energías renovables en **Alemania** garantiza al productor de energías renovables un precio fijo adicional durante un periodo de 20 años. Ocupa el segundo puesto en puntuación, llevando a una significativa reducción potencial de las emisiones a largo plazo, aunque también una menor reducción a corto plazo. La clave del éxito de esta medida es la previsibilidad a largo plazo de las condiciones económicas para las instalaciones de energías renovables. Es una política muy exitosa ya aplicada en más de 40 países.
- > El sistema de tránsito rápido del autobús en **México** también ocupa una posición favorable en términos verdes, ya que no sólo reduce significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero, sino que tiene además beneficios adicionales en términos de sanidad y confort. Lleva a un cambio estructural a largo plazo. Sólo tiene este efecto positivo donde actualmente no haya infraestructura de transporte público. En otros países como Colombia, Brasil, Chile e Indonesia se encuentran ejemplos similares.
- > El programa de ayuda de **EE.UU.** para el aislamiento de edificios prevé apoyo a la eficiencia energética para los hogares de baja renta. Debido a la previa baja eficiencia, se consigue una reducción sustancial de las emisiones y efectos económicos positivos. Esta política tiene un alto alcance ya que está enfocada en los hogares de renta baja.
- > El incentivo en los **EE.UU.** a las energías renovables permite a los productores de energías renovables pagar menos impuestos por kWh producido. Es difícil distinguir el efecto de esta medida de los incentivos adicionales, algunas veces estatales, a las energías renovables en el país. La misma tarifa para todas las tecnologías ha llevado a un despegue de la energía eólica exclusivamente y no apoya una innovación tecnológica diversa.
- > Las acciones de **Brasil** para reducir las emisiones procedentes de la deforestación en el Amazonas incluye la creación de nuevas áreas protegidas, así como la prevención de la tala ilegal de madera. Estas medidas han cambiado sustancialmente la tasa de deforestación y consecuentemente han evitado una gran cantidad de emisiones. Sin embargo, estas acciones se tienen que mantener para evitar una mayor



deforestación en el futuro. Esta política ha provocado un cambio estructural limitando la deforestación.

- > **España** ha aplicado la obligación de instalar energía solar térmica y fotovoltaica en los nuevos edificios. Esta medida se complementa con ayudas, préstamos a bajo tipo de interés e incentivos fiscales. Esta política, de forma simultánea al ahorro de una gran cantidad de emisiones, ha creado puestos de trabajo y llevado a un cambio estructural hacia un diseño arquitectónico más respetuoso con el clima. España es un país líder en obligaciones respecto a las energías renovables. El paquete alemán sobre los edificios, mencionado más arriba, integra un elemento similar al caso español.

- > El estándar de **Japón** sobre vehículos y etiquetado de combustibles para los aparatos domésticos ha conseguido aumentar sustancialmente la eficiencia energética. Esto tiene unos efectos positivos sobre las emisiones también fuera de Japón. La clave del éxito es que el estándar se actualiza automáticamente en función del producto más eficiente que exista en el mercado, beneficiando directamente a las empresas innovadoras. Sin embargo, este sistema de distintos estándares requiere una gran administración. Los estándares de eficiencia energética existen en muchos países, pero en la mayoría de los casos no se fijan en función del principio del "mejor producto en el mercado".

- > **Reino Unido** ha hecho obligatorio que los comercializadores de energía y gas aumenten la eficiencia energética en los hogares. Las ofertas ofrecen aislamiento o aparatos eficientes a los clientes. Establecer esta obligación sobre la oferta, y no sobre los consumidores ha sido la clave para eliminar las barreras sobre la inversión en eficiencia. Los beneficios económicos se han reflejado en los consumidores. Este tipo de obligaciones se podrían aplicar en otros países, algo que no se ha hecho hasta la fecha.

- > El régimen de comercio de derechos de emisión de la **UE** actualmente no ha conseguido las reducciones esperadas de emisiones, pero tiene un potencial significativo en el largo plazo. Al mismo tiempo, asegura que las reducciones se aplican de la forma más eficiente. La clave del éxito recae en un reparto de los derechos de emisión entre los participantes suficientemente limitado y predecible en el largo plazo como para poder



asegurar cambios estructurales. Ha logrado integrar las emisiones de gases de efecto invernadero en las políticas de las empresas. La UE ha sido pionera en el establecimiento de este régimen. Muchos otros sistemas de este tipo se están elaborando en la actualidad.

- > **China** ha impuesto objetivos de reducción obligatorios, a través de incentivos, para las 1.000 empresas energéticamente más intensivas. Este programa ha incentivado la puesta en marcha de una gestión energética y de proyectos de eficiencia energética en estas compañías. Ha disminuido de forma significativa las emisiones e iniciado un cambio estructural hacia una producción energética eficiente. No obstante, requiere una fuerte capacidad administrativa y de capacidad a nivel gubernamental. Existen acuerdos, sobre todo voluntarios, similares en muchos otros países.

El informe también resalta algunas políticas gubernamentales ineficientes que provocan un aumento de las emisiones o suponen una barrera para cambios estructurales hacia una economía baja en carbono. Cambiar este tipo de políticas reduciría significativamente las emisiones y liberaría fondos para estimular la economía de forma respetuosa con el medio ambiente.

Las peores políticas en detalle

- > **Ayudas locales al carbón:** muchos países ofrecen ayudas directas a la producción del carbón, apoyan la I+D en el campo de la minería y aplican exenciones o reducciones fiscales. El principal motivo para llevar a cabo estas políticas se centra en ofrecer un combustible barato para el consumo nacional o para la exportación, así como asegurar que no se destruye empleo en esta industria. Este apoyo, sin embargo, es una barrera para un cambio estructural hacia una economía baja en carbono. Los efectos netos sobre el empleo son, en cualquier caso, marginales ya que los puestos de trabajo que se eliminarían en la industria de la minería del carbón se podrían reemplazar por puestos de trabajo en el sector de las energías renovables y el de la eficiencia energética.
- > **Trato preferencial a las industrias intensivas en energía:** en muchos países este tipo de industrias están exentas o sujetas a reducciones fiscales energéticas. El objetivo de estas medidas es mantener los costes de producción bajos y aumentar la competitividad. Muy a menudo se



E3G



mantienen los puestos de trabajo creando una barrera a un cambio estructural hacia una industria baja en carbono. Los gobiernos deberían revisar de una forma crítica si este trato preferente a algunas industrias es realmente necesario o si estos mismos recursos se podrían destinar a actividades respetuosas con el clima, manteniendo el mismo número de puestos de trabajo.

- > **Ayudas a la producción de energía nuclear:** el apoyo gubernamental a la producción de energía nuclear puede adoptar varias formas, desde el apoyo a la I+D – tanto para la tecnología de generación como para el almacenamiento – hasta exenciones fiscales o subsidios directos. Muy a menudo se ve a la energía nuclear como una forma de evitar la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera, ya que se asume que reemplaza a la generación eléctrica mediante combustibles fósiles. Sin embargo, como las unidades de generación mediante energía nuclear solo pueden cubrir la demanda eléctrica base, esto podría llevar a necesitar la incorporación de instalaciones de generación intensivas en emisiones para cubrir los picos de demanda. En el medio y largo plazo, las inversiones en capacidad de generación mediante energía nuclear desvían inversiones en energías renovables. Los residuos radiactivos son muy peligrosos y todavía no se ha encontrado una solución a su almacenamiento a largo plazo. De forma adicional, la industria nuclear tiende a privatizar los beneficios y en cambio a socializar los costes en los que incurre. Después de sopesar todos estos factores, muchos países han decidido acabar con la energía nuclear.

- > **Ayudas al transporte de vehículos y al sector de la aviación:** algunos países ofrecen descuentos al comprar vehículos privados, vehículos de empresas y por los costes de desplazamiento. El combustible usado en la aviación está normalmente exento de impuestos. Esto hace que modos de transporte intensivos en el uso de combustibles fósiles sean beneficiados y contribuye a aumentar el transporte en general. La eliminación de este tipo de ayudas contribuiría a crear los incentivos necesarios para un transporte más verde.

- > **Falta de una gestión del agua adecuada en zonas áridas o semiáridas:** en la mayor parte de las regiones áridas o semiáridas, la irrigación de las tierras agrícolas y la disponibilidad de agua para su consumo son los principales retos. Con frecuencia, hay una falta de un enfoque integrado, así como una confianza excesiva en los objetivos a

corto plazo que aseguren una oferta barata de agua para determinados sectores. Se hace uso muy a menudo de tecnologías ineficientes de desalinización y basadas en el consumo eléctrico. Un sistema de gestión del agua adecuado, que integre un uso eficiente de la misma, así como un uso de las energías renovables para la desalinización, daría el mismo resultado.