

LA DISCUSION ACTUAL SOBRE EL EFECTO INVERNADERO PROPUESTAS PARA LA REDUCCION DE EMISIONES DE DIOXIDO DE CARBONO.

por Joan Martínez Alier

En la conferencia internacional de Río de Janeiro de Junio de 1992, los gobiernos de los países Ricos veían aún la absorción de CO₂ proporcionada por los océanos y la nueva vegetación como un bien de acceso libre disponible ilimitadamente para el primero que la use, según la simple regla de captura. Por el contrario, algunas voces inteligentes y bien informadas del Sur (concretamente Anil Agarwal y Sunita Narain, del Centro de Ciencia y Medio Ambiente de Nueva Delhi) argumentaron a favor de instituir "derechos de propiedad" bien definidos, repartidos por igual entre toda la humanidad, sobre la función océanos y nueva vegetación como sumideros de CO₂, de manera que la gente pobre que use poco esta función (ya que emiten poco CO₂) pudiera vender a los Ricos la parte que le corresponde y que no usa.

Naturalmente, hay diversas cuestiones: si los pobres se hacen más ricos, ¿habrá cuotas disponibles? ¿cuál será su precio? ¿qué autoridades ingresarían los ingresos por las cuotas, a qué fines los destinarán?

Sin duda hay muchos movimientos locales contra las externalidades y por ejemplo fácilmente podría hacerse un estudio comparativo de las quejas y acciones sociales contra el dióxido de azufre, desde Río Tinto en 1888, a la Oroya en el Perú hace setenta años, hasta Puracé en el

Valle del Cauca en Colombia e Ilo en el sur del Perú en tiempos recientes. Ahora bien, si los movimientos ecologistas son respuestas sociales a las externalidades, ¿existen movimientos mundiales o regionales contra el aumento del efecto invernadero? Si, aunque no son exactamente movimientos de masas: por ejemplo, las propuestas de los Verdes del Parlamento Europeo (y en varios estados europeos del norte) a favor de un impuesto sobre las emisiones del dióxido de carbono y el uso de energía (el eco impuesto o "ecotax") y también las propuestas desde la India de Agarwal y Narain. Los movimientos ecologistas se caracterizan por su pequeña escala y esto ha sido considerado una virtud: piensa globalmente, actúa localmente. Pero el calentamiento global requiere una acción global y hay dificultades para articular una respuesta basada

en grupos de acción local, y así en la América Latina no ha habido una respuesta gubernamental conjunta ni una respuesta social de las ONGs al calentamiento global. Hasta 1995, el tema ha estado más bien en manos de expertos y de gobiernos.

Cuando la Comisión Brundtland se volvió a encontrar en Londres un par de meses antes de la Conferencia de Río de Janeiro en Junio de 1992, hizo valerosamente un llamamiento a reducciones concretas en la emisión de gases de invernadero, pero la misma Gro Harlem Brundtland asistió después a la conferencia oficial de Río como una de las principales protagonistas en este gran acto de indecisión. El acuerdo a que se llegó en Río es tan débil que, por ejemplo, pudo ser firmado con total legalidad por el gobierno español, a pesar que este gobierno había anunciado públicamente en Madrid y en Río que las emisiones españolas de CO₂ (que por

persona están por encima de la media mundial, y muy por encima de la mediana mundial) se incrementarán sustancialmente. En el informe especial español para la UNCED destacó el aumento del 25% en las emisiones de CO₂ en la generación de electricidad en los próximos diez años. En la Comunidad Europea, España se opuso a la propuesta del Comisario Europeo para el Medio Ambiente, Ripa di Meana, de imponer un eco-impuesto de unos 10 dólares por la energía



equivalente a barril de petróleo (que incluiría la energía nuclear, pero que excluiría las energías renovables). Ya antes los Verdes europeos habían propuesto un eco-impuesto de 20 dólares sobre la energía equivalente a un barril de petróleo. A causa de los conflictos distributivos entre los gobiernos europeos, y a causa de los procedimientos de decisión dentro de la Comunidad Europea, ésta no pudo llevar a Río una decisión unilateral sobre el eco-impuesto. Ripa di Meana se enfadó tanto que se negó a asistir a la conferencia de Río. Su idea era confrontar a los Estados Unidos y Japón con una decisión europea, para que se vieran forzados a seguirla, ya que en caso contrario quedaría perjudicada la competitividad comercial europea. Finalmente, la Comunidad Europea se comprometió únicamente a mantener el nivel de emisiones de bióxido de carbono de 1990, e incluso no es seguro que se llegue a este modesto objetivo. La "eco-tax" está ahora, en 1995, políticamente moribunda, como también lo está en los Estados Unidos la "BTU-tax" (es decir, un impuesto sobre energías de combustibles fósiles) que la administración de Clinton y Gore trató de introducir sin gran empeño. La política europea y de Estados Unidos se inclina ahora más bien hacia la llamada "implementación conjunta", que consiste en impulsar proyectos de reforestación en países del Sur, con la idea que esa nueva biomasa absorbe precisamente el bióxido de carbono proveniente de Estados Unidos o Europa. No hay, sin embargo, tecnología disponible para identificar de donde procede el bióxido de carbono absorbido. La "implementación conjunta" plantea pues indirectamente la cuestión de los "derechos de propiedad" sobre la capacidad de absorción de CO₂ por la nueva vegetación o por los océanos, cuestión inicialmente planteada por Agarwal y Narain.

Un eco-impuesto no significa que sepamos dar un valor actual ecológicamente correcto que internalice las externalidades futuras e inciertas. Un impuesto es simplemente un instrumento técnico (al mismo nivel que un sistema de normas legales y multas o un sistema de permisos comerciables de contaminación) que busca una reducción de las emisiones.

Este objetivo de reducción debe ser fijado fuera del mercado, a través de un debate científico-político en un terreno de incertidumbres factuales y científicas y de política de intereses. Así, la cuestión no es la internalización de las externalidades en el sistema de precios (lo cual es imposible en el caso de tratar con acontecimientos futuros e inciertos) y fijar entonces prioridad según las indicaciones de un mercado ecológicamente ampliado. La cuestión es más bien poner límites ecológicos a la economía (a través de un debate abierto y democrático en el plano científico y político) y forzar luego a la economía a permanecer en estos límites gracias a una mezcla de medidas políticas, sin excluir las medidas basadas en la operación del mercado. Esta conclusión, que ha sido expuesta en otros momentos de este Curso, es muy pertinente para la cuestión del aumento del efecto invernadero.

Naturalmente, un eco-impuesto sobre el petróleo, el gas o el carbón, en los países importadores, que se añada a los impuestos existentes, irritaría a los países exportadores. La demanda de combustibles fósiles bajaría, y precisamente ésta es la razón para que se ponga un impuesto con la intención de hacer disminuir las emisiones del CO₂. Los precios de exportación no aumentarían sino al contrario, a causa de la disminución en la demanda. Para los países exportadores de petróleo, muchos de los cuales (México, Nigeria, Argelia, Rusia, Indonesia, Irán, Irak, Ecuador, Venezuela) son más pobres que los Estados Unidos, la Comunidad Europea y el Japón, el lugar exacto para fijar y recaudar el impuesto es en la extracción. Esta es la razón por la que en Río hubo una gran oposición al Tratado Sobre el Efecto Invernadero por parte de algunos gobiernos de los países exportadores de petróleo. Los ingresos de los eco-impuestos, ¿serían usados para disminuir otras formas de presión fiscal en los países ricos? ¿se encargarían las Naciones Unidas de recoger el eco-impuesto y analizarlo en programas de ayuda a los más pobres del mundo? De hecho, el eco-impuesto puede convertirse en una señal para que la OPEP aumente el precio del petróleo, pero la mayoría de los países de la OPEP (y otros países exportadores de

petróleo como Ecuador y México, que están fuera de ella) saben que seguramente carecen de suficiente poder oligopólico.

En Europa Occidental y en Estados Unidos el eco-impuesto es un instrumento principal de política ambiental contra el aumento de efecto invernadero que ha estado en discusión. El principal gas con efecto invernadero es el dióxido de carbono, pero también los CFCs contribuyen a él, además de ser los principales agentes del adelgazamiento de la capa de ozono que filtra la radiación ultravioleta del sol. Por tanto, desde los países Ricos, dada la realidad de los acuerdos internacionales para disminuir rápidamente los CFCs, puede argumentarse que esa es su contribución, de momento, a reducir el calentamiento global. Pero el argumento no convence a todo el mundo. En efecto, el famoso panfleto de Agarwal y Narain titulado "Global Warming: a case of environmental colonialism" (1991) argumentaba convincentemente que toda la reducción de gases con efecto invernadero debería correr a cargo de los países Ricos. El objetivo es disminuir las emisiones de CO₂ de la economía humana de manera que no excedan la capacidad de absorción de los océanos y de la nueva vegetación. Esta función de "sumidero" es insuficiente actualmente para capturar las emisiones de CO₂, aunque en el pasado se bastaba. La distribución de las emisiones de CO₂, por persona es muy desigual según los países y dentro de cada país, histórica y actualmente. El World Resources Institute de Washington (que no debe confundirse con el Worldwatch Institute de Lester Brown) había propuesto antes de Río una política de reducciones proporcionales para todos los países. Agarwal y Narain argumentaron, por primera vez en la larga historia social del efecto invernadero, que la capacidad de los océanos y de la nueva vegetación como sumideros de CO₂ debería pertenecer por igual a todas las personas. Agarwal y Narain propusieron que la gente con emisiones bajas no estuviera sometida a ninguna reducción, y quienes tuvieran emisiones altas sufrieran reducciones más que proporcionales.

Además los países o regiones con emisiones inferiores a la parte que les corresponda de la capacidad de "limpieza" de la Tierra (esas partes se determinarían según la población) podrían vender la cuota que no usen a otros países o regiones. Presentaron pues una propuesta para instituir un mercado internacional de licencias comerciables de emisiones de CO₂.

Ciertamente, los países grandes como China o la India aparecen en la tabla mundial de emisiones de CO₂ por país entre los primeros, pero la URSS ha desaparecido ahora al desmembrarse en sus naciones: lo que importa son las emisiones por persona. Es necesario también tener en cuenta otros gases de efecto invernadero, como el metano. Podría asimismo discutirse la propuesta de Agarwal y Narain por cuanto en vez de penalizar el crecimiento de la población más bien lo favorece. Efectivamente es así, y para contrarrestar este efecto, deberían adjudicarse las cuotas según la población actual, sin que pueda aumentar después. Históricamente, el hecho demográfico más notable si lo miramos los últimos 500 años desde una perspectiva continental comparada, es la expansión de la población europea en Europa y en ultramar, sobre todo en América a causa del colapso demográfico de la población nativa tras 1492, pero si miramos un período más reciente, entonces la conclusión es que las poblaciones no-europeas crecen más. Políticamente se abre una discusión sobre cuál es al fecha de partida para calcular aumentos de población.

La dimensión histórica de la disputa sobre el efecto invernadero tiene otros aspectos. Ya hace cien años que se conoce el aumento del efecto invernadero a causa del aumento de emisiones del CO₂, pero ese conocimiento científico pasó socialmente desapercibido, seguramente porque la opinión científica más difundida sobre el aumento antropogénico del efecto invernadero fue durante mucho tiempo positiva, desde los propios escritos iniciales de Svante Arrhenius. Esa ignorancia socialmente construida acerca del impacto negativo no es una excusa válida para los países ricos que han echado tanto CO₂ de los combustibles fósiles a la atmósfera. Deben responsabilizarse. Hay por tanto

una Deuda Ecológica de los Ricos hacia los Pobres, y no sólo a cuenta del CO₂ sino también del los CFCs.

Los Pobres a través de su uso desproporcionadamente bajo de la función de sumidero de CO₂ de la Tierra, han contribuido a las sustentabilidad. Estas contribuciones no se han visto remuneradas en el mercado ya que no hay derechos establecidos sobre tales servicios ambientales. En Río se perdió la oportunidad de establecer tales derechos, como de un paso hacia acuerdos efectivos sobre el efecto invernadero. Sin embargo, si estos derechos fuesen establecidos, restaría aún la cuestión de determinar sus precios. La desigualdad y la pobreza seguramente deprimirían sus precios de oferta, pero el impacto que la propuesta de Agarwal y Narain tendría en la distribución del ingreso en caso de implementarse, es difícil de averiguar. Si las emisiones de CO₂ por persona en el mundo se rebajaran al promedio de la personas de la India, entonces sobraría capacidad de "limpieza" de la Tierra a través de los océanos y la nueva vegetación. Si, menos estrictamente, las emisiones de CO₂ por persona se rebajan al nivel agregado que coincide con esa función de "sumidero" del CO₂, entonces la mayor parte de miembros de la humanidad estarían todavía por debajo de la parte que les corresponde, que podrían reservarse para usarla o que podrían vender, siempre que existan jurídicamente derechos iguales. Posiblemente, dada la pobreza de la India y otros países en posición similar, el precio de oferta de esas cuotas sería barato. Aun si suponemos que la reducción de CO₂ para los países Ricos sea tan costosa (en términos de los costos de lograr un aumento de la eficiencia del uso de energía y/o de reducir la producción) que la demanda de tales cuotas o emisiones de CO₂ sea alta, en cualquier caso, si los Pobres compiten entre sí para venderlas y el precio de oferta es barato, entonces los Ricos, incluso si están muy deseosos de comprarlas, pagarán poco y disfrutarán de un gran "excedente del consumidor", o tal vez surgirían intermediarios. Si el Sur actuara conjuntamente, podría conseguir un mejor precio.

Ampliar el mercado ecológicamente implica dar un

significado crematístico a los recursos y funciones ambientales que estaban fuera del mercado. La función de "sumidero" de CO₂ de la Tierra (por la fotosíntesis y en los océanos) estaba fuera del mercado, era muy valiosa pero carecía y carece todavía de valoración crematística. Tenía gran importancia ecológica para la economía humana (en el sentido de oikonomia). Una vez la humanidad esa inmersa en un sistema de mercado generalizado (y ha crecido numéricamente, y para algunos grupos ha crecido también mucho el consumo exosomático de energía y materiales) entonces la falta de valorización en el mercado de estos servicios ambientales tal vez conduzca a su uso despilfarrador. De aquí la idea que, en principio, el dar valores crematísticos a esos servicios ambientales puede llevarnos a una economía más ecológica, y, en el caso considerado, además favorecería a los Pobres.

Hay la cuestión adicional de los efectos intergeneracionales. No hay garantías que el mercado ecológicamente ampliado en el que se expresan las preferencias actuales vaya a dar suficiente importancia a las necesidades futuras. Los que aún no ha nacido no pueden participar en el mercado, ya sea ecológicamente ampliado o no. Las tasas de descuentos implícitas pueden ser demasiado altas, no sólo a causa del egoísmo sino también a causa del exagerado optimismo de quienes confían en el progreso técnico y el crecimiento económico. Ahora bien, la propuesta de Agarwal y Narain no requiere dar un valor crematístico actualizado a los daños producidos por el cambio climático. De lo que se trata es de ponerse de acuerdo políticamente en un objetivo de reducción, o lo que es lo mismo, de lo que se trata es de conceder unas cuotas de emisión de gases invernadero repartidas igualmente y equivalentes a ese objetivo determinado políticamente fuera del mercado, y luego instituir un mercado de tales cuotas.

