EcoEquity SEI HEINRICH BÖLL STIFTUNG christian aid

2a. edición revisada. Resumen Ejecutivo, noviembre de 2008

MARCO DE LOS DERECHOS AL DESARROLLO CON EMISIONES RESPONSABLES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO*

El derecho al desarrollo en un mundo con restricciones climáticas

Informe a cargo de Paul Baer y Tom Athanasiou de EcoEquity y Sivan Kartha del Stockholm Environment Institute, con el apoyo adicional de Christian Aid y la Heinrich-Böll Fundation.

Un marco para proteger el clima, diseñado con el fin de apoyar un programa de emergencia para estabilizar el clima al tiempo que preserva el derecho de todos los pueblos a un nivel de desarrollo humano sustentable, libre de las privaciones ocasionadas por la pobreza.

Un calentamiento de 2°C por encima de los niveles preindustriales es ampliamente respaldado como temperatura máxima tolerada o incluso con posibilidad de ser controlada. No obstante, y aún cuando la ciencia emergente[1] destaca lo extremadamente peligroso que sería exceder 2°C, muchas personas han perdido la confianza de que nuestras sociedades —atrapadas en la inercia y políticas presentes— puedan evitar tal calentamiento. Nuestra conclusión, muy diferente, es que sí es posible mantener esa línea de calentamiento de 2°C, pero ello exige parar en seco nuestras formas de hacer política. En consecuencia, siguiendo a la ciencia, definimos un objetivo de emisiones mundiales —una "línea de emergencia de 2°C"— que mantenga la posibilidad real de sostener la línea de 2°C y enseguida evaluar honesta y abiertamente las estrategias necesarias que ello requiere. Más específicamente, tomando en consideración que el crecimiento basado en el consumo de carbono (o CO_2) dejó de ser una opción viable lo mismo para el Norte que para el Sur, tenemos que evaluar el problema de una descarbonización acelerada en un mundo ampliamente polarizado entre Norte y Sur, y en ambos una polarización entre ricos y pobres.

---

* Página electrónica de Greenhouse Development Rights: http://www.ecoequity.org/GDRs. Para bajar este documento: http://www.ecoequity.org/GDRs/GDRs_ExecSummary.html. Para mayor información comunicarse con los autores: authors@ecoequity.org

1 T.M. Lenton, H. Held, E. Kriegler, et al. (2008): "Tipping Elements in the Earth's climate system", Proceedings of the National Academy of Sciences, 105 (6), Cambridge, pp. 1786-1793.

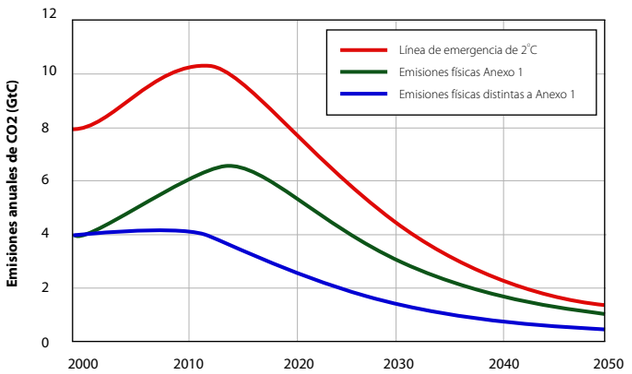
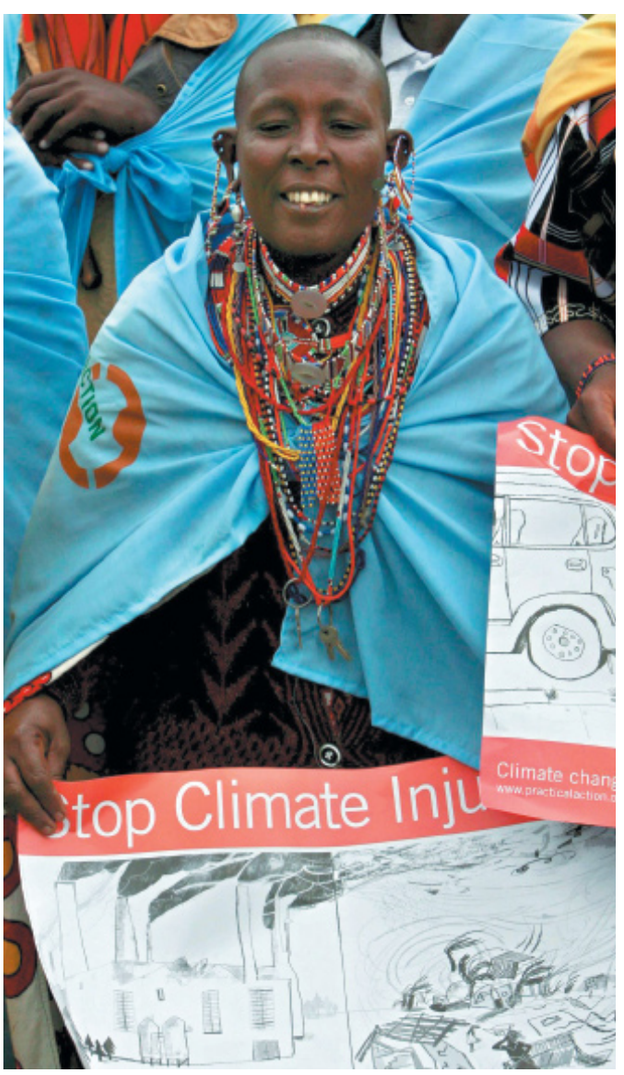


Figura ES1. El dilema del Sur. La línea roja muestra la línea de emergencia de 2°C, en la cual las emisiones mundiales de CO_2 alcanzan su máximo punto en 2013 y descienden 80 por ciento por debajo de los niveles de 1990 en 2050. La línea azul muestra el descenso de emisiones del Anexo 1 a 90 por ciento por debajo de los niveles de 1990 en 2050. La línea verde muestra, por substracción, la brecha que permanecerá para los países en desarrollo



Una mujer Maasai baila mientras sostiene una pancarta que dice "Paren la injusticia climática" en una manifestación pública en Nairobi, Kenya, el Sábado 11 de Noviembre del 2006. Más de 5,000 personas desafiaron la lluvia en apoyo a iniciativas para el combate al calentamiento global, la primera marcha de su tipo realizada en África. La manifestación coincidió con el desarrollo de la Conferencia de Cambio Climático de las Naciones Unidas, que se llevó a cabo en el país aquél año.

Un simple ejercicio de reflexión, que ilustra esta primera figura, hace evidente la situación . En esta figura mostramos una evaluación científica de la cantidad de carbono mundial restante (la línea de emergencia de 2ºC, línea roja), con la porción que de esa cantidad consumirán los países ricos ubicados en el Anexo 1 aún cuando desarrollen esfuerzos titánicos para eliminar prácticamente sus emisiones para 2050 (como se muestra en azul). Al hacerlo, mediante una sustracción, revela la dimensión alarmantemente pequeña que queda de la cantidad de carbono (que se muestra en verde) para apoyar el desarrollo del Sur.

Unos detalles hacen que la situación aparezca más severa:

- Los esfuerzos que implica esta línea de emergencia de 2ºC son ciertamente heroicos. Las emisiones mundiales alcanzan un punto máximo en 2013 para declinar a 80 por ciento por debajo de los niveles de 1990 en 2050, de forma que las concentraciones de CO_2 puedan estabilizarse por debajo de 420 ppmv para que después comiencen a decrecer.[2] No obstante, esto difícilmente significaría que estamos a "salvo", ya que todavía sufriríamos considerables efectos climáticos y riesgos, y una probabilidad de más o menos 15-30% de que sobrepasemos la línea de los 2°C.[3] Esto es a lo que el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (PICC) hace referencia cuando menciona una trayectoria que era "posible", aunque no "muy posible", para mantener el calentamiento por debajo de 2ºC.

- La línea de emisiones para el Anexo 1 que aquí se muestra es más agresiva incluso que la más ambiciosa de las propuestas actuales de la UE o EE.UU. Tiene emisiones cuya reducción alcanza casi 6 por ciento anual a partir de 2013 para finalmente caer a un nivel casi cero. Es una perspectiva poco probable, y en caso que sea políticamente plausible, apenas si lo es.

- Aún así, para el mundo en desarrollo apenas quedará un espacio extremadamente restringido. De hecho, las emisiones de los países en desarrollo podrán incrementarse sólo por algunos años después que los países del Norte —antes de 2020— para, posteriormente, seguir reduciéndose cerca de 6 por ciento anual hasta 2050. Y esto tendrá que suceder al mismo tiempo que la mayor parte de los ciudadanos del Sur siguen enfrentando la pobreza, buscando desesperadamente una mejora significativa en sus niveles de vida.

Este último aspecto es lo que hace que el desafío del clima resulte tan intimidante. Ya que las únicas vías probadas al desarrollo —esto es agua y seguridad alimentaria, mejora de la atención a la salud y educación,

2 Véase Meinshausen (2006) ó Baer y Maestrandera (2006). Para la última evidencia que muestra que las tasas de concentración tienen que disminuir incluso por debajo de las 350 ppmv de CO2, véase Hansen (2008).authors@ecoequity.org

3 Para detalles véase Paul Baer y Mike Mastrandrea (2006).

asegurar los medios de vida— implica ampliar el acceso a los servicios de energía y, consecuentemente, el inevitable incremento en el uso de combustible de origen fósil y por tanto de las emisiones de carbono. Desde la perspectiva del Sur, el desarrollo está en el extremo opuesto a la protección del clima. E incluso siendo que los objetivos mínimos de desarrollo del milenio han sido relegados a un segundo término en el orden de las prioridades, los países en desarrollo tienen plena justificación de temer que a la crisis de desarrollo más amplia también se la relegue a segundo plano ante los imperativos de la estabilización climática. El nivel de confianza internacional es efectivamente muy bajo y, tomando todo en consideración, la situación invita a un callejón político mundial sin salida.

Y no obstante lo realizado, el ritmo de avance en las negociaciones climáticas es muy lento, extremadamente lento. Es poco probable que podamos actuar decididamente y en la escala necesaria hasta que enfrentemos abiertamente la gran pregunta: ¿Qué clase de régimen climático nos puede llevar a controlar rápidamente las emisiones mundiales, incluso mientras el mundo en desarrollo incrementa sustancialmente los servicios de energía en su lucha contra la pobreza endémica y a favor del desarrollo humano?

EL UMBRAL DE DESARROLLO

El desarrollo es más que liberarse de la pobreza. El asunto crucial es el desarrollo humano sustentable y cualquier régimen climático que tenga cualquier esperanza de éxito tiene que reconocer y proteger el derecho a ese desarrollo. El punto de partida de este asunto tan complicado está en que el Sur no está dispuesto y tampoco puede dar prioridad a la reducción acelerada de emisiones —no mientras tenga que buscar un nivel aceptable de mejora en la vida de sus pueblos— y que la clave para la protección climática está en establecer un marco mundial de política climática donde no se le pida hacerlo.

En consecuencia, este Marco de los derecho al desarrollo con emisiones responsables de gases de efecto invernadero. El derecho al desarrollo en un mundo con restricciones climáticas (en adelante simplemente llamados GDR, por sus siglas en inglés) está diseñado para proteger el derecho al desarrollo humano sustentable, aún implicando una reducción acelerada de emisiones mundiales. Este marco procede de la única forma posible, poniendo en práctica los principios oficiales de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en el cual los Estados Parte se comprometen a "proteger el sistema climático… sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades."

Como primer paso, el marco de los GDR codifica el derecho al desarrollo como un "umbral de desarrollo"; esto es, un nivel de bienestar por debajo del cual es de esperarse que los pueblos no compartan los costos de la transición climática . Este umbral, por favor nótese, no es decididamente una línea de "extrema pobreza", típicamente definida tan baja (1 ó 2 dólares al día) que sería más propio denominarla una "línea de miseria". Más bien, queda definida por encima de la "línea de pobreza mundial", que refleja un nivel de bienestar que supere las necesidades básicas pero aún muy lejana de los niveles presentes de consumo "opulento".

Los pueblos por debajo de este umbral son quienes tienen al desarrollo como primera prioridad. En la medida en que éstos luchan por una mejor calidad de vida, no están obligados de la misma manera a esforzarse para mantener la sociedad como un todo dentro de los márgenes estrictos del carbono mundial. En cualquier caso, tienen poca responsabilidad en relación con el problema climático (aproximadamente 70 por ciento de la población que vive por debajo del umbral de desarrollo apenas es responsable de 15 por ciento de todas las emisiones acumuladas) y poca capacidad para invertir en su solución. Los pueblos por encima del umbral, por otro lado, se considera que han realizado su derecho al desarrollo y que pueden asumir su responsabilidad de preservar ese derecho para otros. Deben, en la medida que su ingreso se incremente, asumir gradualmente una mayor fracción del costo para controlar las emisiones asociadas con su propio consumo; así como el costo para garantizar que, aquellos que se encuentran por debajo del umbral lo alcancen y lo sobrepasen, lo hagan mediante una vía sustentable y con una producción baja de emisiones. Además, y de manera crucial, se asume que estas obligaciones corresponden a todos cuantos se encuentran por encima del umbral de desarrollo, sea que residan en el Norte o en el Sur.

En qué nivel es más convenientemente establecer el umbral de desarrollo es evidentemente un asunto de debate. Sostenemos que debe establecerse, por lo menos, ligeramente por encima de la línea de pobreza mundial, que es de unos 16 dólares al día por persona (PPP ajustado)[4]. Esta cifra es producto de un análisis empírico de los niveles de ingreso en el cual los flagelos de la pobreza —desnutrición, alta mortalidad infantil, bajos niveles de escolaridad, gastos relativamente altos en alimentos— comienzan a desaparecer o por lo menos comienzan a convertirse en excepciones a la regla. Entonces, si tomamos una cifra 25 por ciento por encima de esta línea de pobreza mundial y hacemos nuestros cálculos "indicativos" relativos al umbral de desarrollo, éste resulta en 20 dólares por persona por día (7,500 dólares por persona al año). Este ingreso también refleja el nivel en el cual comienza a emerger la "clase media" en el Sur.

---

4 Pritchett, L. (2003 y 2006). Pritchett concluye que el uso de esta línea "… se justifica, más consistentemente con la equidad internacional y constituye una mejor base para la misión del Banco Mundial: la reducción de la pobreza" y que "Si la línea de pobreza se definiera como el nivel de ingreso en el cual es típico que la gente alcance niveles aceptables en los indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio (como nivel de educación primaria terminada) quedaría establecido en unos [16] dólares al día."

OBLIGACIONES NACIONALES E "ÍNDICE DE CAPACIDAD-RESPONSABILIDAD"

Una vez definido un umbral de desarrollo, sigue —naturalmente— hacer definiciones lógicas y precisas de capacidad y responsabilidad, las cuales pueden usarse posteriormente para calcular la fracción correspondiente de responsabilidad climática mundial para un país dado. Lo cual, además, es cierto sin importar qué tan grande pueda ser esa fracción o cómo se conciba: una deuda ecológica, una obligación a invertir en la transición con bajo nivel de carbono, una responsabilidad de apoyar el desarrollo de resiliencia entre comunidades vulnerables.

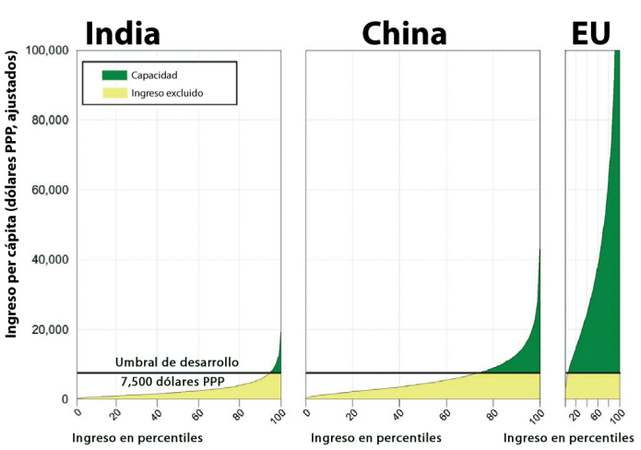


Figura ES2. Capacidad: ingreso por encima del umbral de desarrollo. Estas curvas se aproximan a las distribuciones del ingreso en India, China y Estados Unidos. De esta forma las áreas verdes representan los ingresos nacionales por encima del umbral de desarrollo (20 dólares por día por persona, PPP), nuestra definición de capacidad nacional. La escala de los cuadros corresponden a la población, entonces las dimensiones de estás áreas de capacidad son

Por capacidad lo que queremos indicar es el ingreso no necesario para cubrir necesidades de la vida cotidiana y por ello es un remanente que se puede "gravar fiscalmente" con el fin de invertir en mitigación y adaptación climática, puede interpretarse llanamente como ingreso total, excluyendo ingreso por debajo del umbral de desarrollo. Esto queda ilustrado en la figura ES2, que muestra el umbral de desarrollo (una línea horizontal en los 7,500 dólares) que cruza las líneas de distribución del ingreso nacional y divide las poblaciones en una porción más empobrecida (a la izquierda) y una porción más opulenta (a la derecha). Esta línea transversal facilita comparar el punto más alto de riqueza y el punto más bajo de pobreza en diferentes países, asimismo, muestra gráficamente la capacidad de cada país (área verde), que definimos como el ingreso que la porción más opulenta de la población posee y que está por encima del umbral de desarrollo .

La capacidad agregada de un país queda, entonces, definida como la sumatoria de todo ingreso individual, excluyendo ingreso por debajo del umbral. Por responsabilidad lo que queremos decir es la aportación al problema climático y la definimos como cantidad de emisiones acumuladas desde 1990, excluyendo emisiones correspondientes al consumo por debajo del umbral de desarrollo. Estas emisiones como el "ingreso de desarrollo", no contribuyen a la obligación que tiene un país para actuar y responder al problema climático.

Así, capacidad y responsabilidad quedan definidas en términos individuales y de forma tal que consideran explícitamente la distribución desigual del ingreso dentro de los países. Esta es una acción crucial que tardó mucho tiempo en tomarse, pues la práctica común de confiar en promedios per cápita nacionales pasa por alto la verdadera urgencia de desarrollo que tiene un país o la verdadera extensión de su riqueza. Si uno se queda simplemente con el promedio nacional, los ricos —una minoría altamente emisora— quedan ocultos tras los pobres que son una mayoría muy poco emisora. (VER FIGURA ES3)

Estas medidas de capacidad y responsabilidad pueden combinarse directamente en un único indicador de obligación: un índice de capacidad-responsabilidad (ICR). Este cálculo está hecho para todos los Estados Parte al Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC) con base en el ingreso de un país específico, distribución de su ingreso y montos de emisiones. Los resultados numéricos precisos dependen, por supuesto, de los valores particularmente elegidos para los principales parámetros, como el año en el cual las emisiones nacionales comenzaron a entrar en consideración para la responsabilidad (nosotros utilizamos 1990, sin embargo, otra fecha de inicio podría ser defendible) y, especialmente, el umbral de desarrollo que define el "carácter progresista" del sistema. También varían a lo largo del tiempo; como lo muestra la tabla ES1 supra, puede esperarse que el balance mundial de obligaciones en 2020 ó 2030[5] difiera considerablemente del que existe a la fecha.

Lo más importante es que el marco de los GDR establece una operatividad directa de los principios de diferenciación que establece Naciones Unidas, y que lo hace de tal forma que a los pobres les quita de encima el peso de las acciones climáticas. Más allá de esto, los valores de los parámetros específicos pueden ser fácilmente ajustados y en efecto habrá que debatirlos. Todos ellos, por supuesto, tienen que ser negociados[6].

Con todo, nuestros cálculos indicativos tienen un propósito ilustrativo. Simplemente viendo las cifras

5 Nuestras proyecciones para 2020 y 2030 se basan en casos de referencia que aparecen en el World Energy Outlook 2007 de la International Energy Agency.

6 Para experimentar con la sensibilidad de nuestros resultados, relacionada con el ajuste en los valores de los parámetros, véase en línea la calculadora de los GDR en http://www.GreenhouseDevelopmentRights.org/Calculator.

	Porcentaje del total global (2010)						
	Población %	GDP	Capacidad %	Responsabilidad %	2010 ICR%	2020 ICR%	2030 ICR%
Estados Unidos	4.5	20.9	29.7	36.4	33.1	29.1	25.4
EU (27)	7.3	22.4	28.8	22.6	25.7	22.8	19.6
Alemania	1.2	4.2	5.6	5.3	5.5	4.7	4.0
China	19.7	11.7	5.8	5.2	5.5	10.4	15.3
India	17.2	4.9	0.7	0.3	0.5	1.2	2.3
Sudafrica	0.7	0.7	0.6	1.3	1.0	1.1	1.2
LDCs	11.7	1.5	0.11	0.04	0.07	0.1	0.12
Anexo 1	18.7	58.3	75.8	78.0	76.9	69.0	60.9
No incluidos en el Anexo 1	81.3	41.7	24.2	22.0	23.1	31.0	39.1
Altos ingresos	15.5	56.9	76.9	77.9	77.4	69.3	61.1
Medianos Ingresos	63.3	39.7	22.9	21.9	22.4	30.4	38.5
Bajos Ingresos	21.2	3.4	0.2	0.2	0.2	0.3	0.5
Total Global	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabla ES1. Porcentaje de participación de la población mundial, ingreso, capacidad, emisiones acumuladas, responsabilidad e ICR para países seleccionados y grupos de países. Con base en emisiones proyectadas e ingreso para 2010, 2020 y 2030. (Las categorías de ingreso alto, medio y bajo se basan en definiciones del Banco Mundial para 2006. Las proyecciones se basan en World Energy Outlook 2007 de la International Anergy Agency.)

para 2010, por ejemplo, muestran que Estados Unidos con su participación excepcionalmente grande de población mundial con ingreso por encima del umbral de desarrollo de 20 dólares por día (capacidad), así como la participación más grande del mundo en emisiones acumuladas desde 1990 (responsabilidad), es el país con la mayor participación (33.1 por ciento) de ICR. Y que la UE sigue con una participación de 25.7 por ciento, y que China, a pesar de ser relativamente pobre, es suficientemente grande para tener una participación de 5.5 por ciento que la coloca a la par de la más pequeña pero más rica Alemania. Y que India, también más grande y más pobre, queda muy atrás de China con una participación de 0.5 del ICR mundial.

Como muestra la tabla, la balanza mundial de obligación se modifica a lo largo del tiempo, en la medida que diferentes tasas de crecimiento nacional cambian la estructura del ingreso mundial. Los resultados son más evidentes, y alarmantes, en el cambio proyectado para la participación china en el ICR total —reflejando su crecimiento extremadamente rápido y la gran cantidad de chinos que para 2020, se proyecta tendrán ingresos por encima del umbral de desarrollo— casi se triplica (al pasar de 5.5% a 15.3%) en los dos decenios que van de 2010 a 2030.

Nuevamente, estas cifras ilustran la aplicación del marco de los GDR con base en la elección particular de parámetros clave. Nótese que en estos cálculos indicativos, suponemos conservadoramente que todo el ingreso (y todas las emisiones) por encima del umbral de desarrollo cuentan por igual para el cálculo de un ICR individual. Ello daría para un "impuesto fijo" sobre capacidad y responsabilidad. Sin embargo, podría ser más consistente con la noción ampliamente aceptada de equidad definir un ICR de manera más "progresista". Esto es, quienes tienen un ingreso cercano a un millón de dólares deben contribuir más a su ICR que quienes tienen un ingreso de diez mil dólares. Una formulación más progresista del ICR colocaría mayor peso del fardo mundial sobre los hombros de los individuos más ricos y los países más ricos.

Sin embargo, independientemente de las particularidades de cualquier cuantificación dada, el marco de los GDR —o cualquier otro enfoque para diferenciar las obligaciones nacionales, diseñado para garantizar un derecho al desarrollo que mantenga significado— cambiará verdaderamente las reglas del juego. Debido a una cosa: nos permitirá objetiva y cualitativamente estimar las obligaciones nacionales para cargar con los esfuerzos de la protección climática (obligaciones para apoyar la adaptación, lo mismo que las obligaciones para mitigar) y comparar coherentemente las obligaciones incluso entre países ricos y países en desarrollo. Haciendo uso del lenguaje de la Hoja de Ruta de Bali, nos permitirá calibrar la "comparabilidad del esfuerzo" entre países.

Admitámoslo, esto puede verse como una idea peligrosa. Ello evidencia un mundo que supera la división Anexo 1/ No Anexo 1, en el cual los debates con respecto a si Singapur o Corea del Sur deben "pasar al Anexo 1" serían irrelevantes; ambos serían países —junto con el resto— con obligaciones en escala apropiada, como lo especificaría el ICR. No obstante, también es una idea liberadora . Define y cuantifica las obligaciones nacionales de manera que explícitamente salvaguarda un derecho significativo al desarrollo. Toma tal cual las exigencias de los negociadores que hablan en nombre de los países en desarrollo cuando afirman que sólo pueden aceptar un régimen que proteja el

desarrollo y, al mismo tiempo y con igual importancia, prueba la disposición de los países industrializados para avanzar en esa dirección y ofrecer un régimen como ese.

PONER EN OPERACIÓN
EL MARCO DE LOS GDR

¿Cómo poner en práctica esas obligaciones? Considérense dos ejemplos complementarios. Primero, imagínese un gran fondo internacional para apoyar tanto mitigación como adaptación, de carácter similar, digamos, el Fondo Multinacional para el Cambio Climático que propuso México. El ICR puede servir como base para determinar la aportación financiera obligatoria que cada país tendría que hacer al fondo. Entonces, por ejemplo, si la cantidad para un fondo de transición climática en 2020 ascendiera a un billón de dólares (cerca de 1 por ciento del producto mundial bruto proyectado para 2020), entonces en 2020, Estados Unidos con 29 por ciento de ICR estaría obligado a pagar 290 mil millones de dólares. De forma similar la participación de la UE sería de 230 mil millones de dólares (23% del ICR mundial); la aportación de China serían unos 100 mil millones de dólares (10%), la de India sería de 12 mil millones de dólares (1.2%) y así sucesivamente. El ICR, en efecto, sirve como base de un "impuesto para el clima" mundial progresista; no un impuesto sobre el carbono per se, sino un impuesto sobre la responsabilidad y capacidad.

Segundo, podemos abordar el problema del esfuerzo compartido mediante las obligaciones de reducción de emisiones nacionales, al estilo del Protocolo de Kyoto, y no mediante las obligaciones financieras nacionales. Así, podemos comparar una trayectoria de referencia mundial hacia la reducción acelerada de la línea de emergencia de 2ºC, una comparación que nos permite calcular sin dificultades el monto total de mitigación (en digamos, gigatoneladas (GtC) de carbono) necesario mundialmente en un año dado. Aplicando el marco de los GDR, las obligaciones de reducciones nacionales quedan definidas como participación del requerimiento mundial de mitigación que se asigna a los países en proporción a si ICR. Se estima, por ejemplo, que Estados Unidos (véase la figura ES3 infra) tiene una obligación para reducir en 2020 el equivalente a más o menos 29% de las aproximadamente 3.7 GtC de mitigación necesarias mundialmente para ese momento. En general a cada país se le asigna un objetivo de emisiones dado equivalente a su trayectoria de referencia[7] menos su participación proporcional en la exigencia de mitigación mundial.

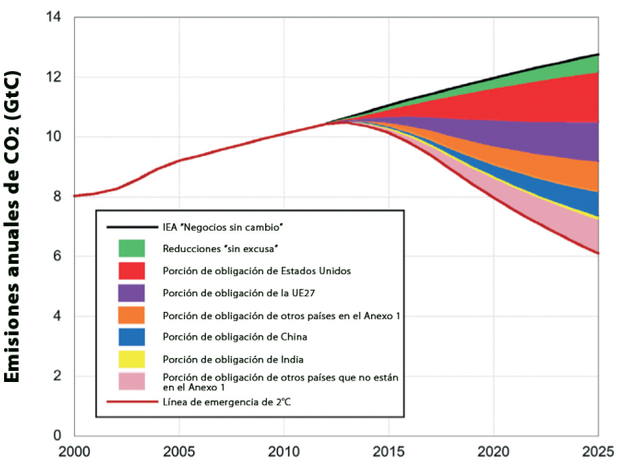


Figura ES3. Total de mitigación mundial requerida, dividida en "porciones de obligación nacional". El ancho de las porciones refleja la participación de mitigación mundial que cada país particular (o grupos de países) asume en proporción con su participación en el ICR mundial total.

Distribuir de esta manera la exigencia de la mitigación mundial tiene resultados verdaderamente sorprendentes. Muestra con alarmante claridad que un compromiso serio hacia la cooperación Norte-Sur —incluidas la transferencia de financiamiento y tecnología— forma parte inevitable de cualquier planteamiento viable para la estabilización climática. Esto se debe a que las obligaciones nacionales de mitigación de los países con alto ICR del Norte exceden con creces las reducciones que es concebible pensar podrían hacer en su territorio. De hecho, ¡para 2030, será común que sus obligaciones de mitigación excedan incluso el total de sus emisiones nacionales! Lo cual quiere decir que los países más ricos y con mayores emisiones recibirán "asignaciones negativas", lo cual es necesario para abrir espacio atmosférico suficiente para el mundo en desarrollo[8].

Así, (véase la figura ES4 infra) está proyectado que las emisiones estadounidenses de acuerdo con su caso de referencia serán de unas 1,640 megatoneladas de carbono (MtC) en 2020, sin embargo, para ese mismo año su obligación general de reducción de emisiones será de 1,080 MtC. Lo cual implica 60 por ciento de la reducción objetivo referida a los niveles de 1990, que se incrementa a más de 100 por ciento para 2030. Obviamente, no todas estas reducciones podrán lograse en su propio territorio. Estados Unidos tendrá que conseguir el resto en otros países, mediante reducciones que sean "apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación y actividades de fomento de la capacidad, de manera mensurable, notificable y verificable."[9]

---

8 Por cierto, este tipo de asignaciones negativas nunca pueden incrementarse en el marco de trayectorias de Contracción y Convergencia, donde a los países con altas emisiones sólo se les pide que transiten de sus altas asignaciones hacia el promedio per cápita mundial. Los derechos al desarrollo con emisiones responsables de gases de efecto invernadero, hay que decirlo, evolucionaron de los enfoques de contracción y convergencia, los enfoques de derechos per cápita más conocidos.

9 El Plan de Acción de Bali, Decisión 1/CP.13 párrafo 1(b)ii.

Esta situación refleja la naturaleza de las obligaciones nacionales y la verdad obvia del mundo invernadero: incluso si los países ricos reducen su emisiones nacionales a cero, todavía tienen que facilitar una gran reducción de emisiones en otras partes; en países que no tienen la capacidad (ni responsabilidad) para reducir emisiones lo suficientemente rápido y necesario, no por lo menos sin ayuda significativa de parte de otros. Lo que quiere decir que mucha de las acciones de mitigación a realizarse en los países del Sur las tiene que posibilitar el Norte.

Aún cuando aquí mostramos reducciones nacionales extremadamente ambiciosas (la participación de Estados Unidos en la misma trayectoria de reducción acelerada que se ilustra para el Anexo 1, en la primera figura supra), apenas si satisfacen la mitad de las obligaciones totales de Estados Unidos. La reducción de cerca de 500 MtC en 2020 deberá hacerse en otros países. En contraste China que está obligada a reducciones de cerca de 380 MtC para 2020 podrá conseguirlas totalmente en su territorio, incluso otra gran cantidad de reducciones chinas —unas 350 MtC en estos cálculos indicativos para 2020— las posibilitarán y apoyarán otros países con ICR altos .

De esta manera, en los países en desarrollo las obligaciones nacionales van acompañadas por las obligaciones internacionales (típicamente grandes) de otros países para garantizar que el desarrollo se consiga mediante una vía de descarbonización.

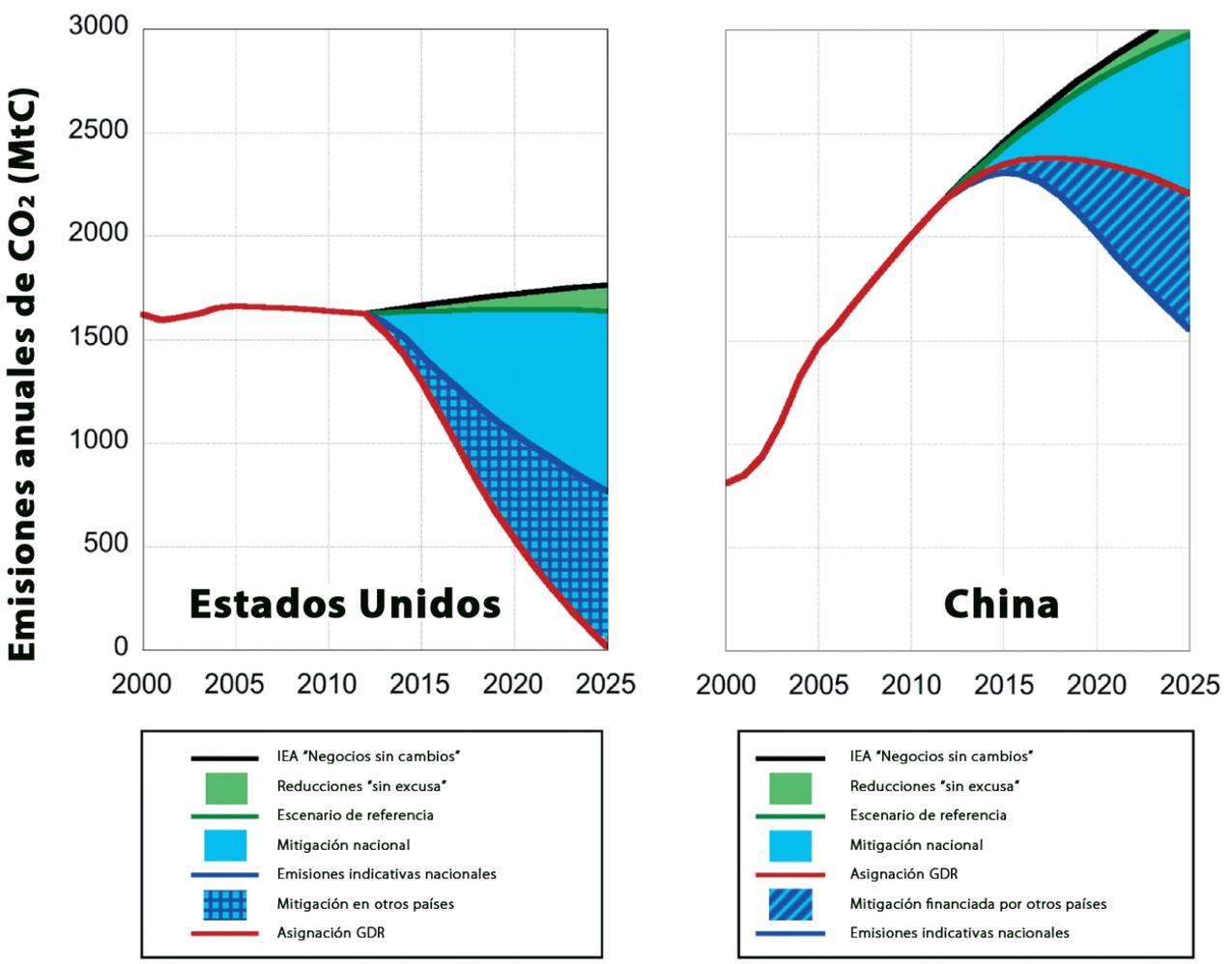


Figura ES4. Obligaciones estadounidenses (izquierda) y chinas (derecha). Las reducciones sin excusa (cero o costo negativo) se muestran en verde, las reducciones nacionales indicativas en azul claro. Para Estados Unidos (cuadro izquierdo), las reducciones nacionales indicativas aparecen en azul con la obligación de reducción adicional de emisiones eximidas internacionalmente que aparece sombreada con la pantalla cuadriculada. Para China (cuadro derecho), su obligación de mitigación nacional aparece en azul, mientras que la mitigación en China financiada por otros países aparece con líneas diagonales en azul oscuro.

HACIA UN NUEVO REALISMO POLÍTICO

Es más fácil acordar principios que instrumentarlos, y el principio de la Convención Marco de "responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades" no es la excepción. Además, instrumentarlo será particularmente difícil si —como muestra el análisis de los derechos al desarrollo con emisiones responsables de gases de efecto invernadero— exige que los países poderosos acepten obligaciones mayores y se comprometan a hacer grandes transferencias financieras y tecnológicas.

Sin embargo, es momento de ser francos. En general, las dimensiones de las transferencias internacionales que supone el análisis de los GDR son consecuencia del apremio que exigen los 2oC de transición urgente que los GDR buscan impulsar. Cuando corrimos el mismo análisis con un objetivo menos ambicioso de temperaturas, los resultados fueron menos intimidantes. Lo que quiere decir que las dimensiones de las transferencias financieras y tecnológicas que implica el análisis de los GDR son, en gran parte, consecuencia de las emisiones que arrojó el Norte en el pasado; las mismas emisiones que hoy nos tienen haciendo malabares para encontrar espacio para el desarrollo en el Sur.

Además, la reunión de Bali reveló con nitidez una insistencia permanente del Sur para vincular las transferencias financieras internacionales y de tecnología con las "acciones de mitigación nacionales apropiadas de los Estados Parte" que ahora son cruciales y manifiestamente necesarias. De cualquier forma simplemente ya no hay manera de negar responsablemente este vínculo, ni siquiera en Estados Unidos, donde conversaciones sobre dichas transferencias —y particularmente de la obligación estadounidense para financiar una fracción importante de ellas— lo ven como una amenaza explosiva para una acción nacional crucial. En este contexto el enfoque de los GDR podría ser, de hecho, muy útil ya que destaca la necesidad de un sistema en el cual no es "el Norte", sino las clases opulentas y consumidoras en todo el mundo las que carguen con el peso de la transición climática.

Este reencuadre no es puramente ético. En la medida que los compromisos de las clases consumidoras del Sur son apropiados por razones de elemental justicia, el aspecto político aquí resulta más apremiante. Para ser francos, es extremadamente poco probable que el consenso necesario en el Norte —un consenso para pagar su "parte justa" del total de los costos de mitigación y adaptación mundiales— pueda surgir si las minorías acaudaladas en la India y China y otros países en desarrollo no están pagando también la parte que les corresponde. El marco de los GDR es, ante todo, un esfuerzo por especificar con transparencia cuáles serían esas "partes justas" y hacerlo de forma tal que reconozca y respete un derecho significativo al desarrollo.

Aún así, uno puede preguntarse razonablemente si un enfoque como el de los GDR, que combina el reto climático con el reto del desarrollo haciéndolo aún más abrumador, es políticamente factible. Nuestra respuesta es que el marco de los GDR puede delinear nuestra meta apropiada, pero que tener el sentido de una meta no es suficiente. También necesitamos una forma de avanzar y, particularmente, cierta directriz sobre cómo exactamente vamos a romper el impasse político que nos impide avanzar con la necesaria presteza. Lo que quiere decir que el problema del realismo y de las negociaciones es, básicamente, un problema de secuencia. La verdadera pregunta es: ¿qué sigue? El problema no está únicamente en la naturaleza obscura del esfuerzo compartido y justo en un mundo injusto; es la ausencia de confianza que nos hace desesperar conforme nos esforzamos en buscar la salida .

El déficit de confianza es tan grande y está tan profundamente enraizado que, en efecto, elimina la forma de avanzar más simple y atractiva, en la cual el Norte y el Sur se comprometan sin titubeos a asumir la "participación justa" que les corresponde del fardo climático. ¿Cómo hacer esto posible, comenzando con el Norte, dada sus sospechas sobre cualquier acuerdo que le implique tener que proporcionar apoyo financiero y técnico a gran escala al Sur; sea o no "mensurable, notificable y verificable"?; ¿cuando cuestiona la capacidad del Sur para absorber efectivamente dicho apoyo y asegurar su uso productivo en la lucha contra el cambio climático?; ¿cuándo tenazmente duda del compromiso del Sur para resolver el problema climático y teme verse atrapado en una arquitectura donde los poderes emergentes del Sur se aprovechen para siempre de los esfuerzos realizados por los países en el Anexo I?; ¿cuándo, y es esto es lo más crítico, son este tipo de temores que proporcionan al Norte un menú de justificaciones ya hecho que le permite actuar más ampliamente en su propio provecho?

Por su parte, es muy poco probable que el Sur acepte de inmediato sus obligaciones en el marco de los GDR, incluso si están definidos con base en un principio que salvaguarde genuinamente sus derechos al desarrollo. Ya que la desconfianza del Sur está enraizada en la repetida incapacidad del Norte para cumplir con sus

compromisos en el marco del CMCC de las Naciones Unidas y el Protocolo de Kyoto para proporcionar apoyo tecnológico y financiero para mitigación y adaptación, y, además de esto, su prolongada historia de negociaciones de mala fe en todo tipo de regímenes multilaterales (y vienen a la mente las negociaciones de tratados comerciales y propiedad intelectual). En particular, el Sur teme que de aceptar su participación justa para cargar con la parte del fardo climático que le corresponde, los negociadores del Norte se aprovecharán injustamente de la flexibilidad de sus homólogos en el Sur, "secuestrando" los compromisos recién hechos al tiempo que promueve los suyos propios. Esto, simplemente, implica correr un riesgo muy grande. El combustible de origen fósil ha llevado el desarrollo hasta este punto y los países del Sur no están ni cerca de renunciar a su derecho a seguir esta senda ya probada, no sin la voluntad demostrada del Norte para ayudar a desecharla y, efectivamente, allanar un vía alterna.

En este contexto sólo hay una opción ante el continuo impasse: un periodo breve y relativamente formal de desarrollo de confianza —esto es exactamente lo que tenemos que proponernos ganar en Copenhague; un periodo de desarrollo de confianza como éste tiene que comenzar lo antes posible— y los años que restan para que se cumpla el periodo inicial de compromisos del Protocolo de Kyoto deben verse inevitablemente como parte de este periodo. Y no debemos retrasarlo, digamos otros tres años, ya que nos llevaría al 2015; que nos colocaría en una posición demasiado avanzada en el juego si es que verdaderamente queremos doblegar suficientemente rápido la curva de las emisiones mundiales para mantener la línea de los 2°C.

Este periodo de desarrollo de confianza no debemos pensarlo como más tiempo perdido, por la simple razón que la acción y preparación para una acción posterior es la única base verdaderamente viable para el desarrollo de confianza. Durante este periodo, entonces, tanto el Norte como el Sur tendrán que dar pasos firmes y sentar las bases políticas de una subsiguiente era de acción mucho más unificada y ambiciosa. ¿Qué tipo de acción? En este sentido hay mucho que decir, pero el punto clave es que las expectativas del Sur evidentemente serán de naturaleza distinta a las expectativas del Norte. Con respecto al Norte, cualquier cosa por debajo de compromisos explícitos y jurídicamente vinculantes —para buscar reducciones ambiciosas de emisiones nacionales e incrementar considerablemente apoyo a la mitigación y adaptación en los países en desarrollo— será vista como una intento poco serio para superar el déficit de confianza. No obstante, para el Sur, la acción voluntaria debe ser suficiente por ahora y como hasta ahora el Sur estaba "comprometido" con tal acción, su compromiso será totalmente de facto.

Es decir, podemos seguir esperando que los países en desarrollo comiencen a aplicar verdaderas medidas de mitigación, mientras que podemos esperar que los países con responsabilidad y capacidad significativas apliquen medidas a gran escala. En efecto, esta parece ser la tendencia emergente. En Sudáfrica y Corea del Sur, en la India y en China planes de acción nacionales enumeran los detalles de los programas de mitigación que aplicarán sin la ayuda del Norte, aún cuando en cada caso sea evidente que dicha ayuda tendrá que llegar antes que la acción alcance la escala necesaria.

Al respecto es importante subrayar que los esfuerzos de mitigación que el Sur realice durante la fase de desarrollo de confianza —esto es sus opciones "sin excusas", mitigación adicional con apoyo mensurable, notificable y verificable, y cierta mitigación voluntaria— pueden llevarse a cabo de una forma que no implique recurrir a recursos de ciudadanos que vivan en condiciones por debajo del umbral de desarrollo e incluso habría la esperanza que sean beneficiados. Lo que quiere decir que las medidas necesarias de mitigación podrían aplicarse sin comprometer ninguna de las prioridades del desarrollo sustentable, lo que probaría la disposición de los países a trasladar los costos a sus clases consumidoras y no a sus pobres.

Mientras tanto, habrá otro desafío. Un periodo de desarrollo de confianza se caracterizaría, ante todo por una expectativa ampliamente difundida y vigilada de que los países contribuyan apegándose a sus responsabilidades y capacidad, definidas en términos mundiales aceptables. Después de todo, acciones débiles de parte de países que deberían estar tomando medidas más extremas sería devastador. Sería visto por todos como evidencia de que fracasó la materialización del consenso para una solución mundial. Como tal, consolidaría la inclinación natural que comparten todos los países a invertir en su propia protección en lugar de conservar lo compartido. Lo que quiere decir que el gran cambio que necesitamos —esto es, desplazarnos del "¿qué hay para nosotros?" al "¿cómo podemos ayudar?"— sólo será posible en un mundo donde, implícita o explícitamente, el telón de fondo de las negociaciones sea la equidad como meta compartida.

Ahora, particularmente, es crucial sentar las bases de una comprensión mundial compartida de "comparabilidad de esfuerzo" y evaluarla de manera coherente y transparente. De hecho, durante cualquier periodo de desarrollo de confianza significativo,

tendrán que emerger —visible y públicamene— formas prácticas para comprender, evaluar y explicar la comparabilidad del esfuerzo, como piezas importantes del futuro régimen. En particular habrá que desarrollar propuestas marco como la de los derechos al desarrollo con emisiones responsables de gases de efecto invernadero o propuestas basadas en los principios de equidad que propone la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC); se tendrá que deliberar sobre las mismas y examinarlas hasta conseguir que podamos usarlas efectiva y legítimamente como directrices de comparabilidad; directrices que podamos usar para agregar y comparar esfuerzos a través de una amplia diversidad de circunstancias nacionales y tipos de compromiso.

Todo ello tiene implicaciones. En particular, significa que las poblaciones del Norte tienen que entender, de alguna manera, la división entre ricos y pobres que define a nuestra época y sus implicaciones para el papel que tienen que desempeñar para resolver el problema del cambio climático, así como las implicaciones que tiene para el papel que desempeñan los otros. Pues no es suficiente que los ricos reduzcan sus propias emisiones: también tienen que ayudar a lanzar una transición planetaria a un mundo con niveles bajos de carbono y tienen que ayudar a los pobres en su adaptación a los cambios inevitables que les aguardan. Si los compromisos flexibles y de facto son el vehículo para que los países en desarrollo ingresen al régimen climático, entonces es fundamental que se entienda —sea entre naciones y clases, incluyendo Estados Unidos— que dichos compromisos son justos y apropiados. Es la acción y no los compromisos jurídicos lo que importa y los pueblos tendrán que aprender a hacer las distinciones necesarias.

Paul Baer *(EcoEquity),* ***Tom Athanasiou*** *(EcoEquity),* ***Sivan Kartha*** *(Stockholm Environment Institute).*

Puede comunicarse con los autores a través de:
authors@ecoequity.org.

Para mayor información visite:
http://www.ecoequity.org/GDRs

Además de los agradecimientos a Christian Aid y la Heinrich Böll Foundation, queremos agradecer al Stockholm Environment Institute, Oxfam, la Town Creek Foundation, CLIPORE, Norwegian Church Aid y la Dutch Interchurch Organization for Development Cooperation por su apoyo financiero.