



CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHO AL DESARROLLO¹

Gerardo Honty
CLAES

Introducción

El pasado 4 de noviembre entró en vigor el Acuerdo de París. Este acuerdo, que fue adoptado en París en la conferencia de la ONU sobre el cambio climático en diciembre de 2015, requería para su entrada en vigor la ratificación de al menos 55 Partes que en su conjunto sumaran como mínimo el 55 por ciento de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Esto se alcanzó el pasado 5 de octubre cuando los países de la Unión Europea presentaron formalmente sus instrumentos de ratificación y el acuerdo entró en vigor 30 días después de que se hubieron superado ambos umbrales, tal como se establece en su texto.

Este es el mejor resultado que los gobiernos pudieron acordar tras más de 20 años de debates. El Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, dijo que "El fuerte apoyo internacional a la entrada en vigor del Acuerdo de París demuestra que es urgente actuar y refleja que existe entre los gobiernos un consenso robusto para la cooperación internacional que es esencial para afrontar el reto climático".

Sin embargo, alcanzar la entrada en vigor de este acuerdo no necesariamente quiere decir que el mundo se encamine a la solución del problema. En setiembre de 2016, poco antes de que se alcanzaran las ratificaciones necesarias, se conoció una carta firmada por 375 de los más importantes científicos en la materia, en la que lanzaban una advertencia: "Las evidencias, cada vez más fuertes, claras y contundentes, condujeron a todos los gobiernos del mundo a suscribir el Acuerdo de París en diciembre 2015. Sin embargo, a pesar del Acuerdo de París, corremos el riesgo de cruzar puntos sin retorno, como alteraciones en la circulación oceánica, la pérdida de enormes masas de hielo y la extinción de especies. Tales riesgos provocarían modificaciones dramáticas durante miles de años. No debemos asumir los riesgos de cruzar estos límites" (Responsible Scientist, 2016)

Es que el Acuerdo de París es poco exigente y ha llegado demasiado tarde. La Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de EE.UU. (NOAA, por sus siglas en inglés) informaba en esos días que la temperatura promedio de la Tierra en agosto había sido de 16,52 °C, 0,05 °C más alta que en agosto del año anterior (NOAA, 2016). Según su informe se trataba del 16to mes consecutivo que batía marcas de altas temperaturas y afirmaba que el 2016 iría a superar el récord alcanzado en el 2015, el año más caliente hasta ese momento. "Los gases de efecto invernadero han empujado la aguja hasta la zona de emergencia", dijo durante la presentación del informe Deke Arndt, jefe de monitoreo de la NOAA.

Por otra parte debe recordarse que el Acuerdo de París no establece metas ni obligaciones para los países. Solo fija un objetivo de no superar los 2° C de aumento de temperatura, pero no define cómo se logrará esto ni qué esfuerzo o compromiso debe asumir cada país para alcanzarlo. Es de esperar que en menos de una década la temperatura media global del

¹ Capítulo del libro "Lógicas del Desarrollo Extractivismo y Cambio Climático". De la Fuente M., Ricaldi, A. y Saldomado A. Editores. Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor San Simón. Cochabamba, Bolivia. 2017.



planeta supere los 1,5° C, un límite que para la ciencia es bastante más seguro que los 2° C aprobados en el Acuerdo de París (IPCC, 2014a).

La efectividad del acuerdo ha quedado en manos de la buena voluntad que los países expresen en las llamadas Contribuciones Nacionales Determinadas. Sin embargo, estas contribuciones no son suficientes para no superar la meta de los 2° C y mucho menos la de 1,5° C. De manera que si los científicos están en lo cierto y el límite seguro de 1,5° C es superado en el lapso de una década, el Acuerdo de París no logrará evitar los temidos efectos del cambio climático.

¿Cómo es posible que tras 24 años de negociaciones y con amenazas climáticas tan ciertas, tengamos una respuesta tan débil de parte los gobiernos? ¿Por qué es tan difícil alcanzar un acuerdo internacional sobre el clima que sea realmente efectivo para evitar el cambio climático? La respuesta es sencilla: el derecho al desarrollo.

1) CAMBIO CLIMÁTICO Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

El cambio climático ya es una realidad y puede verse particularmente en la región latinoamericana. El último informe del IPCC (2014b) reporta que la temperatura ha aumentado en Sur y Centro América entre 0,7 y 1°C desde mediados de la década de 1970 y esto ya tiene repercusiones en los ciclos hídricos, la salud de los bosques, la salud de los arrecifes de coral, etc. Hacia el año 2100 la temperatura podría aumentar hasta 4°C en Centroamérica y hasta 6,7°C en Sudamérica y los impactos sobre el ambiente y los ecosistemas continuarán agravándose.

Se han observado cambios en los regímenes de precipitaciones provocando alteraciones en los caudales de los ríos y en la disponibilidad del agua. Existe una tendencia al aumento de las lluvias anuales en el sudeste de Sudamérica (0,6 mm/d en el período 1950-2008) y un decrecimiento en Centro América (-1mm/d entre 1950 y 2008). Los cambios inducidos por el cambio climático en el ciclo del agua afectarán la economía de la región y el bienestar de la población humana, dada su incidencia en la agricultura, la alimentación, la salud y la generación de electricidad entre otros factores.

El hielo y los glaciares andinos están retrocediendo a un ritmo alarmante (disminución de entre un 20 y un 50% de su tamaño desde finales de la década de 1970), lo que influirá en el volumen de los caudales de los ríos. Se espera que en el futuro continúen retrayéndose aún más y algunos glaciares permanentes podrían desaparecer por completo en un intervalo de entre 20 y 50 años.

La gran variedad de ecosistemas latinoamericanos, que ya se encuentran debilitados por el aumento de la agricultura, las actividades extractivas y la industrialización, sufrirán los efectos del clima. Se prevé que el cambio climático eleve las tasas de extinción de especies y degradación de los ecosistemas y que dé lugar a una sustitución abrupta e irreversible de los bosques amazónicos por vegetación de tipo sabana hacia mediados o finales de siglo.

La región latinoamericana está cada vez más expuesta a presiones relacionadas con el incremento de cambio de uso del suelo, la industrialización y la creciente necesidad de exportaciones hacia el mercado global. Buena parte de los ecosistemas han sido destruidos o degradados y los que aún persisten se encuentra amenazados por el rápido crecimiento agrícola, ganadero, minero, la construcción de carreteras, hidroeléctricas, etc. La deforestación es la principal causa de la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y es uno de los principales contribuyentes al cambio climático de la región. Se prevé que el cambio climático repercuta en



la productividad agrícola, lo que tendría importantes consecuencias para la seguridad alimentaria y la economía de varios países.

El aumento del nivel del mar ha afectado y seguirá afectando a los sistemas costeros y marinos de toda América Latina. Decenas de millones de personas viven en zonas costeras directamente expuestas a los fenómenos climáticos. La combinación del cambio climático y la sobrepesca, la contaminación, las especies invasoras y la destrucción del hábitat tendrá un efecto negativo en la biodiversidad y en la salud de esos ecosistemas.

Las condiciones socioeconómicas son diversas en los países de la región pero debe resaltarse que el 45% de la población centroamericana y el 30% de la que vive en Sudamérica se encuentran bajo los límites de pobreza. Esto repercute en los niveles de acceso al agua potable, al saneamiento, la vivienda adecuada y sistemas de salud, haciendo más vulnerables a estas poblaciones ante el cambio climático.

Los cambios en los patrones climáticos están teniendo consecuencias negativas para la salud humana. Factores tales como alteraciones en las temperaturas y precipitaciones, están asociados a enfermedades respiratorias y cardiovasculares, enfermedades transmitidas por vectores y a través del agua (malaria, dengue, fiebre amarilla, leishmaniosis, cólera y otras enfermedades diarreicas), hantavirus y rotavirus, entre otras. Considerando las vulnerabilidades existentes en materia de salud, agua, saneamiento, nutrición, etc. es muy probable que el cambio climático incremente los riesgos para la salud humana.

La Convención

De la evidencia del cambio climático y de la incidencia de la humanidad en él se tienen noticias, al menos, desde mediados del siglo pasado. Uno de los puntos culminantes sin embargo, de la creciente preocupación del mundo en torno al tema, pudo constarse con la creación en 1989 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Tres años, después la trascendencia del tema se vería coronada por la aprobación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Por Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático se conoce tanto al documento firmado en 1992 como a la organización que la gobierna. En tanto documento, es el texto principal que reúne los principios orientadores y las definiciones primordiales de la estructura organizativa de la Convención. En cuanto a su institucionalidad es la sección de la Organización de Naciones Unidas encargada de gobernar los asuntos del cambio climático a nivel global².

El documento es un texto relativamente breve de 27 artículos, que fue aprobado en 1992 y entró en vigor en 1994, una vez que reunió todas las ratificaciones necesarias³. Si bien los temas que allí se abordan son variados, hay algunos que tienen relevancia a la hora de analizar las dificultades para alcanzar un acuerdo efectivo. A saber: el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, la cuestión de la Equidad, el derecho al desarrollo y la separación entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

² Por mayor información sobre la estructura, historia y organización de la CMNUCC puede visitarse su sitio en español: http://unfccc.int/porta_espagnol/informacion_basica/la_convencion/items/6196.php

³ El texto completo de la Convención puede encontrarse en español en el sitio: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

***El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (PRCD).***

El PRCD fue establecido en la llamada Declaración de Río aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992⁴.

El principio 7, conocido como “Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas” expresa: *“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.”*

Basado en esta declaración, el artículo 3 de la CMNUCC reconoce este principio: *“Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos”*

Esta definición ha llevado a varios años de debate acerca de la manera de entender y valorar la “responsabilidad” que a cada país le cabe en el fenómeno del cambio climático antropogénico⁵. Obviamente la variable principal para medir esta responsabilidad es el volumen de emisiones de GEI que cada país ha lanzado a la atmósfera. Pero la contribución de cada país es diferente según el período de tiempo que se considere y la ponderación en función de su tamaño.

Una primera manera de medir la responsabilidad es la evaluación anual de cada país en términos absolutos, es decir cuántas toneladas de gases de efecto invernadero emite cada uno de los países cada año. China, Estados Unidos, India, Rusia e Indonesia, son, en ese orden los mayores emisores mundiales en la actualidad.

Sin embargo, el problema del cambio climático no se origina en las emisiones actuales, de manera que muchos países argumentan que la variable a considerar para medir correctamente la contribución de cada uno es la “responsabilidad histórica”. Esto es, la suma de las todas las emisiones de cada país en un período prolongado, que normalmente refiere al período que va desde el comienzo de la era industrial hasta la actualidad. Cuando se hace este cálculo los países desarrollados suelen tener una responsabilidad bastante mayor que los países en desarrollo. Utilizando este indicador los cinco mayores emisores son: Estados Unidos, China, Rusia, Alemania y el Reino Unido.

Pero tampoco esta manera de medir resulta del todo equitativa, en tanto los países tienen “tamaños” diferentes, ya sea en población, volumen de su economía, capacidades tecnológicas, etc. Una de las formas más comunes de ponderar la contribución de cada país al

⁴ El texto completo en español de la Declaración de Río puede encontrarse en: www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

⁵ Vale la pena recordar que para la Convención el cambio climático es el “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana” (Art. 1 par. 2).



efecto invernadero son las emisiones “per cápita”, es decir, ponderando su incidencia en el cambio climático en función del número de habitantes. Cuando se realiza esta operación la responsabilidad de cada país resulta diferente a cuando se miden las emisiones en términos absolutos o en un análisis histórico. Kuwait, Brunei, Belice, Catár y Guinea Ecuatorial, son los mayores emisores cuando se utiliza el indicador de emisiones ponderados según cantidad de habitantes (ver Tabla 1).

Cada uno de estos indicadores refleja diferentes interpretaciones del problema y –como puede verse- dan resultados completamente distintos. De ahí que este punto sea tan controvertido en las negociaciones.

Como no se ha llegado a un acuerdo en la forma de asignar la “responsabilidad” de cada país al fenómeno del cambio climático, resulta imposible establecer cuál es el grado de compromiso que debe asumir cada uno para su solución.

Tabla 1. Mayores emisores per capita (2012)

	País	MtCO ₂ e totales	tCO ₂ e per capita
1	Kuwait	202.47	62.29
2	Brunei	22.07	53.53
3	Belice	14.59	45.03
4	Catár	85.25	41.58
5	Guinea Ecuatorial	26.18	35.56
6	Omán	109.32	32.99
7	Trinidad & Tobago	40.40	30.21
8	Australia	685.05	30.14
9	Bahréin	33.25	25.23
10	Canadá	856.28	24.64
11	Emiratos Árabes U.	216.04	23.47
12	Estonia	29.86	22.57
13	Libia	130.60	21.22
14	Mongolia	59.11	21.14
15	Luxemburgo	11.17	21.05
16	Turkmenistán	108.32	20.94
17	Arabia Saudita	526.97	18.63
18	Estados Unidos	5,822.87	18.55

Fuente: Elaboración propia sobre datos de WRI, CAIT 2.0

Otro tema relacionado, aunque menos debatido, es si la responsabilidad de las emisiones le cabe a los productores o a los consumidores. Por ejemplo: las emisiones del petróleo que se produce en un país pero se consume en otro son contabilizadas en el país consumidor (pues las emisiones se originan en el momento del consumo). Pero las emisiones de los productos agrícolas que se producen en un país y se consumen en otro se contabilizan en el país productor (pues es allí donde se originan las emisiones). Esto ha llevado a varios países a argumentar que las emisiones que se le están asignando en realidad deberían contabilizarse en otro (productor o consumidor según el caso).

Como puede verse, el PRCD es fácil de comprender pero muy difícil de aplicar en el contexto de unas negociaciones en el que cada país defiende sus propios intereses y nadie defiende los intereses comunes.



Pero, como dice el artículo 3 de la Convención, no solo las “responsabilidades” deben ser evaluadas para determinar la contribución que cada país debe hacer, sino también las “capacidades nacionales”. Y una vez más los indicadores pueden ser varios y no hay acuerdo acerca de cuál debe ser utilizado.

Una diferenciación podría ser por el tamaño de su economía (Producto Interno Bruto), por el grado de desarrollo (Índice de Desarrollo Humano, Ingreso per cápita, etc.), por sus capacidades tecnológicas, su capacidad de reconversión productiva, etc. Tampoco en esto hay un acuerdo de manera que asignar la contribución de cada país, *“sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades”*.

Como se habrá visto también este Principio de la Convención establece que las medidas que se tomen para la protección del clima deben hacerse “sobre la base de la equidad”. Una vez más la expresión requiere de alguna base de indicadores para evaluar cómo se distribuyen equitativamente los costos y beneficios de los resultados de la negociación. Y esta consideración nos lleva directamente al siguiente punto: el “derecho al desarrollo”

No detener el crecimiento económico

Los principios 4 y 5 de la Convención, también incluidos en el Artículo 3, reivindican el derecho al desarrollo de todos los países y la necesidad de alentar el crecimiento económico y el comercio internacional como forma de hacer frente a los efectos del cambio climático. Vale la pena transcribirlos en su totalidad para comprender las dificultades a las que se enfrenta la Convención a la hora de acordar medidas para detener el cambio climático:

4. Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo. Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, tomando en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático.

5. Las Partes deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y desarrollo sostenibles de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles de ese modo hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático. Las medidas adoptadas para combatir el cambio climático, incluidas las unilaterales, no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional.

Estos principios son claves pues obligan a la Convención a buscar soluciones al cambio climático y medidas de reducción de emisiones que, no solo no pongan en riesgo el crecimiento económico, sino que lo “promuevan”. Siendo el crecimiento económico uno de los mayores impulsores del consumo de energía y materiales la tarea es ardua. Los escenarios esperables a futuro indican una presencia mayoritaria de los combustibles fósiles en la matriz



energética: el petróleo, el gas y el carbón siguen alimentando las tres cuartas partes del consumo energético mundial⁶.

En efecto, las proyecciones habitualmente aceptadas, como las de la AIE (2014) o del Departamento de Energía de los Estados Unidos (EIA, 2014), señalan un aumento global de energía cercano del 40% en los próximos 25 años, considerando los mejores resultados de las negociaciones sobre clima y la introducción de medidas de eficiencia energética. Estos escenarios estiman que las emisiones de dióxido de carbono relacionadas con la energía se elevan desde unos 31 GtCO₂ en 2010 hasta 36 GtCO₂ en 2020 y luego a 45 GtCO₂ en 2040, un incremento del 46%. Esto se traducirá en una elevación de la temperatura media a largo plazo de 3,6 °C, es decir, muy por encima del objetivo de 2 °C acordado internacionalmente.

El tiempo para tomar la decisión de recortar las emisiones es muy breve. Las usinas térmicas a carbón o petróleo, las refinerías y toda la infraestructura con ellas relacionadas tienen una vida útil de entre 40 a 60 años. Toda decisión que se tome ahora sobre las inversiones destinadas al sector energético tendrá implicancias en el volumen de gases de efecto invernadero que se emitan durante el próximo medio siglo. Los informes citados informan que cerca de las cuatro quintas partes de las emisiones permitidas para 2035 están ya comprometidas por centrales eléctricas, fábricas, edificios, etc. ya existentes. Si no se toman medidas para reducir las emisiones de CO₂ antes de 2020, el conjunto de infraestructuras energéticas existentes para esa fecha ya habrá comprometido todas las emisiones de CO₂ permitidas.

En todos los casos la mayor parte del aumento del consumo se da en los países en desarrollo, apuntalando un crecimiento económico sostenido. En virtud de los principios 4 y 5 de la Convención, el Acuerdo de París no puede impedir esta trayectoria de crecimiento, necesariamente condicionada al uso de energía.

La sustitución de esas fuentes fósiles por renovables, posible alternativa para sostener el crecimiento con menores emisiones, presenta al menos dos problemas. En primer lugar hay unos límites tecnológicos: hay varias alternativas no fósiles para la generación de electricidad pero no hay alternativas para los motores de combustión que son la mayor parte del consumo de petróleo. Por otra parte es al menos discutible que existan recursos suficientes para hacer esta sustitución (Honty G., 2014)

En consecuencia, los principios 4 y 5 de la Convención que reivindican el derecho al desarrollo y al crecimiento económico de todos los países se torna un obstáculo fundamental para encontrar caminos de solución a la crisis climática, en tanto se torna bastante difícil separar el “derecho al desarrollo” del “derecho a aumentar las emisiones”.

2) EL ACUERDO DE PARIS

El Acuerdo de París fue aprobado por la 21^a Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) el 11 de diciembre de 2015 y su texto está incluido como anexo de la Decisión 1/CP.21⁷. El mismo entró en vigor

⁶ Véase por ejemplo los escenarios de la Agencia Internacional de la Energía (www.energyoutlook.org), la Administración de Información de la Energía (<http://www.eia.gov/forecasts/aeo/>) o BP (<http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/energy-outlook.html>).

⁷ El texto puede descargarse en los seis idiomas oficiales de la ONU desde el sitio: http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/items/9445.php



en noviembre de 2016 luego de cumplir con las ratificaciones necesarias como se comentó al inicio de este artículo.

El Acuerdo incluye 29 artículos con disposiciones generales, sustantivas, procedimentales y finales. Las *disposiciones generales* incluyen definiciones y objetivo, y las *disposiciones sustantivas* abordan los temas medulares relativos a: Mitigación; Adaptación; Pérdidas y daños; Financiamiento; Desarrollo y transferencia de tecnología; Fomento de la capacidad; y Educación, capacitación, concienciación ciudadana y participación social. Las *disposiciones procedimentales* establecen: los Enfoques cooperativos, el Mecanismo de contribución a la mitigación y el desarrollo sostenible; el Marco de transparencia, el Diálogo y balances mundiales entre las Partes; el Mecanismo para facilitar la implementación y promover el cumplimiento; los arreglos institucionales y de órganos. Las *disposiciones finales* sobre la entrada en vigencia, enmiendas, anexos, solución de controversias, votación, depositario, reservas, retiro y lenguas.

Por razones de espacio, este artículo se centrará en las partes medulares del Acuerdo que refieren más directamente al cometido principal de este análisis: la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a fin de evitar los riesgos del cambio climático y el derecho al desarrollo.

Antecedentes

El Acuerdo de París es el resultado de una hoja de ruta trazada por la Convención en la COP 17 de Durban (2011). Allí se decidió la creación de un nuevo órgano subsidiario denominado “Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Fortalecida” (ADP, por su acrónimo en inglés) que debería iniciar sus trabajos a mediados de 2012 y finalizarlos a más tardar en 2015⁸. La cuestión del derecho al desarrollo estaba en el centro del debate de manera que el mandato que recibió la ADP fue alcanzar en 2015 “un protocolo, otro instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal bajo la Convención aplicable a todas las Partes” que entrara en vigor en el año 2020.

Dos de los ejes principales de la discusión de entonces quedaba reflejado en este mandato. En primer lugar, cuán vinculante debía ser el acuerdo, es decir, el grado de cumplimiento que iba a ser exigible a las Partes, particularmente en lo referido a las metas futuras de emisiones de gases de efecto invernadero. En segundo lugar, la expresión “aplicable a todas las Partes” intentaba extender el enfoque del Protocolo de Kioto –que solo contenía metas cuantificadas de emisión para los países desarrollados- a todos los países.

Para comprender mejor el alcance de esta desavenencia es necesario recordar los detalles del texto que dio origen a la Convención de Cambio Climático y que fueron comentados anteriormente: el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el mandato de promover el crecimiento económico y el desarrollo.

Con este fundamento, la Convención establece una clara división entre las Partes que son países “desarrollados” y aquellas que son países “en vías de desarrollo” asignándole, consecuentemente, diferentes derechos y obligaciones a cada uno de esos grupos. Para ello, el texto de la Convención contiene dos anexos. En el Anexo I se listan los países desarrollados que deben reducir sus emisiones y demostrar el liderazgo en esta materia. En el Anexo II se

⁸ Todas las decisiones de la COP 17 pueden descargarse del sitio:
http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/session/6294/php/view/decisions.php



listan a los países desarrollados que, además de reducir emisiones, deben proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo. Estos últimos pasan a ser mencionados en las negociaciones internacionales como países “No Anexo I”.

Cuando se firmó el Protocolo de Kioto (PK) en el año 1997 (COP 3), esta diferencia se hizo explícita definiendo límites de emisiones para cada uno de los países del Anexo I. El primer período de compromiso del PK fue establecido para los años 2008 a 2012 y la meta debía comprobarse como promedio de las emisiones ocurridas en el quinquenio⁹.

Sin embargo, la realidad económica y social de los años 1992 ó 1997 ya no era la misma en el año 2011 cuando se negociaban las decisiones de Durban (ver Tabla 2). Los países en vías de desarrollo en su conjunto superaban en sus emisiones de GEI a los países desarrollados y los tamaños relativos de sus economías, en algunos casos, ya no eran tan dispares (ver Tabla 2). El caso paradigmático de este cambio fue la evolución de China, que por ese entonces se convertía en la primera economía mundial y el mayor emisor de GEI del planeta.

Tabla 2. Emisiones mundiales de GEI (en MtCO₂e)

	1990	2012
Anexo I	18,600	15,914
No-Anexo I	11,900	30,134
Total	30,500	46,048

Fuentes: CMNUCC (2005 y 2006) para 1990 y CAIT 2.0 para 2012

En virtud de ello, la aceptación por parte de los países desarrollados del PRCD, que parecía tan evidente en 1992, era difícil de sostener en 2011. Varios de estos países ya habían adelantado que no aprobarían ningún acuerdo que no impusiera límites de emisiones al menos a las mayores economías en desarrollo. Por otra parte, la experiencia del abandono del PK por parte de los Estados Unidos de Norte América por esta misma razón, era un antecedente bastante convincente de la imposibilidad de mantener aquella distinción original.

Tabla 3. Primeras diez economías mundiales según Producto Bruto Interno e Ingreso Nacional Bruto por habitante (2013)

	INB/h en USD (PPA)		PBI en miles de millones de USD	
1	Qatar	123.860	Estados Unidos	16.800
2	Singapur	76.850	China	9.240
3	Noruega	66.520	Japón	4.901
4	Estados Unidos	53.960	Alemania	3.630
5	Arabia Saudita	53.780	Francia	2.735
6	Suecia	44.660	Reino Unido	2.522
7	Alemania	44.540	Brasil	2.245
8	Dinamarca	44.440	Rusia	2.100
9	Austria	43.810	Italia	2.071
10	Países Bajos	43.210	India	1.876

Fuente: Base de datos del Banco Mundial

⁹ Toda la información oficial sobre el Protocolo de Kioto puede encontrarse en el sitio: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php. La COP 18 de Doha fijó el segundo período de compromiso del PK entre los años 2013 a 2020.



En ese contexto es que se le da el mandato al ADP de encontrar “un protocolo, otro instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal” algo que según las declaraciones de la propia Secretaria Ejecutiva de la Convención de entonces, Christiana Figueres, “lo que eso significa aún tiene que ser decidido” (El País, 11/12/11). Y por otro lado, que este nuevo acuerdo fuera “aplicable a todas las Partes”, de manera de dejar atrás la división entre los países Anexo I y no Anexo I.

La naturaleza legal del Acuerdo finalmente aprobado en París aún genera controversias, pero hay un consenso general en que este es legalmente vinculante en lo procedimental, pero voluntario en lo sustantivo. Debe considerarse además que el Acuerdo de París ha sido incluido como Anexo a la Decisión 1/CP.21. Muchas reglas y especificidades relativas al Acuerdo quedaron plasmadas en el texto principal de la Decisión (y no en el propio Acuerdo) y estas pueden ser sustituidas por nuevas decisiones ordinarias de la CMNUCC.

Las Metas en el Acuerdo de París

El problema principal al que se enfrentan los negociadores es que la división entre los países Anexo I y no Anexo I está en el propio texto de la Convención¹⁰, de manera que es muy difícil obviarla en las negociaciones y en las decisiones bajo su mandato. Y el Acuerdo de París refleja claramente esta imposibilidad.

Como consecuencia de no poder consensuar objetivos de reducción de emisiones, el Acuerdo de París no contiene metas en lo que respecta al propósito principal de la Convención: “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (Art. 2). Las únicas metas en este sentido están establecidas en los artículos 2.1.a y 4.1. del Acuerdo de París.

El primero, expresa el objetivo de “Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales”. Sin embargo este objetivo no está cuantificado en términos de emisiones con lo cual no se puede establecer el presupuesto de carbono disponible ni los plazos en los que este debe ser ejecutado¹¹.

Pero aún si esto fuera posible de hacerse apelando a los escenarios del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés¹²), el Acuerdo no establece de qué manera se distribuirá ese presupuesto de carbono entre los países y consecuentemente, que cuota parte de emisiones le es asignado a cada uno. Es decir, en base al Acuerdo de París no es posible exigirle a ninguna de las Partes obligación alguna a este respecto.

El segundo objetivo (artículo 4.1) se propone “lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible (...) para alcanzar un equilibrio

¹⁰ http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php

¹¹ Se conoce como “Presupuesto de carbono” al volumen total de carbono que puede emitirse a la atmósfera en un cierto período de tiempo a fin de no exceder un cierto límite de aumento de temperatura (en este caso 2 °C).

¹² El IPCC fue creado en 1988 a iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Ha trazado diferentes escenarios de emisiones a futuro y sus implicaciones con el fin de facilitar la decisión política.



entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo”.

La fecha del “pico” (punto máximo) y del “equilibrio” (cero neto) de las emisiones, son elementos claves para decidir la trayectoria de emisiones posible en los años futuros y los grados de probabilidad de éxito. Las expresiones “lo antes posible” y “en la segunda mitad del siglo” demuestran la dificultad de la Convención de alcanzar un consenso en este tópico.

Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional

El elemento central del Acuerdo de París son las llamadas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés). Estas fueron introducidas en la 19ª Conferencia de las Partes (COP 19) de la CMNUCC, celebrada en Varsovia en 2013¹³. Su cometido es registrar las contribuciones de todas las Partes en el esfuerzo por estabilizar las emisiones de GEI.

Este enfoque es novedoso en la historia de la Convención, ya que, como se vio anteriormente, hasta el Acuerdo de París los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, solamente eran obligatorios para los países desarrollados.

En el pasado la Convención había dispuesto metas cuantificadas de reducción de emisiones para los países desarrollados –a través del PK en 1997- y Acciones Nacionales Apropriadas al País (NAMAs)¹⁴ para los países en desarrollo a partir de 2010. El nuevo enfoque, que surge de la Plataforma de Durban y se plasma en el Acuerdo de París es “aplicable a todas las Partes” aunque con diferentes características según sus “circunstancias nacionales”¹⁵. Lo que no ha logrado definir la Convención en París son los criterios con los cuales se evaluarán esas circunstancias nacionales, y que condicionan las posibles obligaciones o derechos de cada una de la Partes.

Las NDC son el resultado final de una larga negociación en el seno de la CMNUCC acerca de la necesidad y pertinencia de metas de reducción de emisiones en los países en desarrollo. El debate central ha sido siempre el mismo: cómo determinar cuáles países deben asumir metas de reducción, con qué ambición, cómo se miden y controlan, cómo se financian, etc.

No obstante, nótese que la Convención ha cambiado el concepto que venía utilizando de “Compromisos” por el de “Contribuciones”. El Acuerdo de París ha modificado el anterior enfoque “de arriba a abajo” (top-down) por el “de abajo a arriba” (down-top). Desde la firma de la Convención en 1992 hasta ahora el enfoque que prevaleció en la negociación fue: intentar definir la meta global primero y repartir el esfuerzo después (top-down), como ocurrió durante la negociación del PK. El nuevo abordaje basado en las Contribuciones hace el camino inverso: cada Parte propone el esfuerzo que está dispuesto a hacer y luego se evalúa el alcance global de la suma de las metas (down-top).

¹³ Originalmente se les llamó Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC por sus siglas en inglés).

¹⁴ Las NAMAs son acciones voluntarias de los países en desarrollo generalmente asociadas a financiamiento externo. Toda la información oficial sobre NAMAs puede encontrarse en el sitio: http://unfccc.int/cooperation_support/nama/items/7476.php

¹⁵ “El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. (Art 2.2 del Acuerdo de París)



Las NDC son abordadas principalmente en el Artículo 4 del Acuerdo de París y en el punto III de la Decisión 1/CP.21. Existen una serie de recomendaciones generales descritas en el texto de la Decisión (no en el propio Acuerdo) pero no hay un mandato obligatorio sobre los elementos que debe contener una NDC¹⁶. Solo explicita la exigencia de ser presentada cada 5 años y que cada una de ellas debe mostrar una “progresión” respecto a la anterior. En la Decisión se pide a las Partes que comuniquen su primera NDC a más tardar en 2020.

Con la misma generalidad, el Acuerdo establece que las Partes deberán “rendir cuentas” de sus NDC pero no define mecanismos, instrumentos o modalidades, así como tampoco las eventuales penalidades por incumplimiento (a diferencia de lo que ocurría en el PK, donde sí se establecían métodos e indicadores específicos para la evaluación y las eventuales penalizaciones).

A la luz de las INDCs presentadas previo a la COP 21 pueden identificarse diferentes tipos de contribuciones. Algunas presentan metas nacionales de emisiones, otras metas sectoriales (por ejemplo de energías renovables). Algunas (como la presentada por Uruguay) establecen objetivos de “intensidad de carbono” (CO₂/PBI), mientras solo describen proyectos o medidas a implementar. Como puede verse el nivel de compromiso y las eventuales formas de evaluación son diversas y de difícil cuantificación en términos de emisiones.

3) PERSPECTIVAS

Como se expresaba más arriba, el Acuerdo de París es legalmente vinculante en lo procedimental, pero voluntario en lo sustantivo. Los niveles de ambición respecto a las metas de reducción de emisiones quedan librados a la voluntad que cada una de las Partes exprese en su NDC. Como tampoco existen definiciones precisas en cuanto a las modalidades de monitoreo internacional, evaluación de avances, eventuales penalidades por incumplimiento y otros asuntos de relevancia, estos serán materia de las futuras negociaciones y decisiones.

Es de esperar que las próximas COPs y reuniones intersesionesales sean el escenario de arduas negociaciones para decidir todos los aspectos que quedaron sin resolver y que resultarán sustanciales para asegurar la meta de los 2 °C. Particularmente será un eje de debate cómo evolucionará la distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo (Anexo I y no Anexo I de la Convención) a la luz del nuevo Acuerdo de París o si se introducirá algún tipo de diferenciación entre los países no Anexo I.

Las INDC que habían sido presentadas como indicativas previo a la COP 21 de París mostraron un panorama poco alentador. Las emisiones globales resultantes de las contribuciones voluntarias de las Partes trazan una trayectoria de aumento de la temperatura media mundial muy por encima de los 2 °C (CMNUCC, 2016).

En consecuencia es esperable que los esfuerzos de las futuras negociaciones estén centrados en mejorar estas contribuciones. Pero para ello será necesario profundizar en los criterios para

¹⁶ La NDC “...podrá incluir, entre otras cosas y según proceda, información cuantificable sobre el punto de referencia (con indicación, si corresponde, de un año de base), los plazos y/o períodos para la aplicación, el alcance y la cobertura, los procesos de planificación, los supuestos y los enfoques metodológicos, incluidos los utilizados para estimar y contabilizar las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y, en su caso, las absorciones antropógenas, y una explicación de los motivos por los que la Parte considera que su contribución determinada a nivel nacional es justa y ambiciosa... (Parágrafo 27 de la Decisión 1/CP.21)



la determinación de las “responsabilidades” y las “capacidades” de cada una de las Partes, algo que no ha logrado la Convención desde su constitución.

“El Derecho al Desarrollo”

A la luz de la exposición realizada hasta aquí, el “derecho al desarrollo” es una quimera, una utopía irrealizable, además de un error. No existe ninguna posibilidad de que todos los humanos del planeta alcancemos “el desarrollo”.

Es necesario dejar constancia de que el “desarrollo” del que aquí se habla es esencialmente el desarrollo económico, en el marco del cual, se espera una creciente provisión y diversificación de bienes y servicios que estén al alcance de todos los grupos, estratos o clases sociales.

Suele citarse un famoso discurso de Harry Truman del 20 de enero de 1949 ante el Congreso de los Estados Unidos para fijar el punto de partida del concepto de “Desarrollo”. En aquél histórico discurso Truman dividió a los países en desarrollados y subdesarrollados y estableció la idea de que todos los países debían seguir los mismos pasos para alcanzar el nivel de desarrollo.

Con más o menos rigor académico, con más o menos matices, esta concepción del desarrollo permeó hacia las directrices políticas y económicas de todos los países del globo y se instaló en el universo simbólico de todas las sociedades del planeta como el objetivo a alcanzar.

Existen otras interpretaciones, visiones y concepciones del Desarrollo, no hay duda sobre ello. Pero cuando los países, en el seno de las Naciones Unidas reivindican su derecho al desarrollo de lo que están hablando es de su derecho a alcanzar los estándares de vida de los países “desarrollados”. Y de ese particular derecho al desarrollo es del cual trata este artículo.

Los discursos y las posiciones que los países en desarrollo defienden en la Convención de Cambio Climático, no refieren a la necesidad de que sus pueblos encuentren su propia y autónoma manera de evolucionar como sociedades bajo parámetros o concepciones diferentes. Lo que argumentan es que bajo los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de equidad, la Convención les otorga el derecho al crecimiento de sus economías hasta alcanzar el nivel de los países considerados como desarrollados.

Más allá de un necesario debate acerca de deseabilidad de seguir ese estilo de desarrollo, el problema es que hay unos límites naturales imposibles de trascender para el logro este objetivo. Solo por citar un ejemplo: si todos los países del mundo alcanzaran en 2035 el grado de desarrollo de Canadá o Estados Unidos, se requeriría un consumo energético cuatro veces mayor que el previsto y nueve atmósferas como la terráquea para poder absorber sus emisiones.

Es muy paradójico ver a ciertos países en desarrollo criticando el consumismo y la forma de vida de los países desarrollados y a la vez defender su derecho a ser como ellos. De alguna manera, si logran finalmente su objetivo, se transformarían rápidamente en los mismos villanos que hoy repudian.

Hay muchas versiones de Desarrollo Bajo en Carbono, basadas en el uso de energías renovables y eficiencia energética que argumentan que el desarrollo para todos es posible. Sin embargo, cuando se analizan los límites físicos del planeta para dar respuesta a los insumos



materiales necesarios o a las limitaciones y efectos rebote de la eficiencia energética estas proyecciones resultan, cuando menos, dudosas como fue mencionado más arriba.

Desde cierto punto de vista, esta conclusión es injusta y supondría que las asimetrías entre los países entonces deben quedar intactas y debe mantenerse la división entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Pero en realidad lo que se está tratando de exponer es que no existe algo como el “Derecho al Desarrollo” para ningún país del planeta. Al menos si se lo mira desde la capacidad de la biosfera de proveernos de recursos para el sostén de la vida.

Es necesario asumir que todos los países del globo deben salir del desarrollo. Es más, tarde o temprano, por las buenas o por las malas, saldrán de él pues no existe la posibilidad del desarrollo para todos. La cuestión es, si la sociedad humana continuará tras la quimera del desarrollo o comenzarán a bajarse de ese tren inventando otra forma de vida antes que el tren los expulse definitivamente.

El desafío para los países latinoamericanos es intentar una nueva base para una economía sustentable y socialmente justa diferente del “Desarrollo”. Seguramente mucho tiene que cambiar para que algo así prospere, pero no hay duda que el camino actual nos conduce a un callejón sin salida.

Los movimientos de transición y las teorías del decrecimiento en los países desarrollados, las ideas sobre las Transiciones y las conceptualizaciones sobre el Buen Vivir en América Latina, entre otras, comienzan a abrir ventanas hacia esas nuevas alternativas. Estos movimientos e intelectuales están proponiendo el derecho a salir del desarrollo como una nueva estrategia para atender los problemas sociales y ambientales de las sociedades actuales (véase por ejemplo, Gudynas E. y Acosta A., 2011).

El cambio climático es solo uno de los límites al desarrollo pero las evidencias de su agotamiento son múltiples. La tarea de construir alternativas no será sencilla, pero un buen comienzo es reconocer la inviabilidad de continuar por el mismo camino. Y esto es lo que se ha tratado de exponer en este artículo.



REFERENCIAS

(AIE) Agencia Internacional de la Energía (2014). “World Energy Outlook 2014”. Paris. OCDE/IEA. Disponible en www.worldenergyoutlook.org.

(CMNUCC) Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2005) “Sexta recopilación y síntesis de las comunicaciones nacionales iniciales de las partes no incluidas en el Anexo I de la Convención” FCCC/SBI/2005/18/Add.2

(CMNUCC) Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2006) “Datos de los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero correspondientes al período 1990-2004 y situación de la presentación de informes” FCCC/SBI/2006/26

(CMNUCC) Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2015) “Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional” FCCC/CP/2015/7

(EIA) Energy Information Administration (2014) “International Energy Outlook 2014”. Disponible en <http://www.eia.gov/forecasts/ieo/>

Gudynas E y Acosta A. (2011) “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa”. Utopía y Praxis Latinoamericana / Año 16. Nº 53 (Abril-Junio, 2011) Pp. 71 - 83 Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social. CESA – FCES – Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela

Honty, G. (2014) “El limite de las energias renovables”. Ecuador Debate No 92. Quito. Disponible en: <http://www.energiasur.com/el-limite-de-las-energias-renovables>

(IPCC) Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (2014a). “Quinto Informe de Evaluación”. Disponible en www.ipcc.ch

(IPCC) Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (2014b). “Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability”. Working Group II, Chapter 27. Central and South America. Disponible en www.ipcc.ch

(NOAA) National Oceanic and Atmospheric Administration (2016) “Global Analysis - August 2016” Disponible en <http://www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/201608>

Responsible Scientist (2016) “An Open Letter Regarding Climate Change From Concerned Members of the U.S. National Academy of Sciences”. Disponible en <http://responsiblescientists.org/>