

Cambio climático y negociaciones internacionales: una mirada sobre América Latina desde la Ética económica

Verónica Gutman
Centro de Estudios en Cambio Climático
Fundación Torcuato Di Tella

Documento de discusión - 2012

Los países en desarrollo deben percibir que los arreglos internacionales son equitativos en el sentido rawlsiano para acceder a participar del esfuerzo global de mitigación.

1. Introducción

En los últimos años, se observa una mayor predisposición a mitigar en los países de la región de América Latina, materializada en dos hechos clave:

(1) La presentación por parte de 6 países de la región (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú) de “notas de intención” respecto de su voluntad de reducir emisiones domésticas al Apéndice II del Acuerdo de Copenhague, firmado en 2009 como resultado de la COP 15 desarrollada en Dinamarca.

(2) La exploración desde entonces (en diferentes grados y medidas según el país) de opciones para desarrollar NAMAs en diversos sectores productivos nacionales. En algunos casos, además, se están evaluando sistemas domésticos de comercio de emisiones (específicamente, en Brasil, México, Costa Rica, Chile y Colombia).

Los países más “proactivos” en materia climática en la región parecen ser Brasil, México, Costa Rica, República Dominicana, Chile, Uruguay, Colombia y, en menor medida, Perú.

¿Qué pudo haber impulsado este cambio de tendencia?

Intuitivamente, surge como explicación que el contexto internacional ha cambiado, fundamentalmente en tres direcciones:

(1) Las presiones mundiales para que los países en desarrollo encaren acciones de mitigación son mayores;

(2) Hay más información disponible acerca de los beneficios domésticos que puede traer aparejada la mitigación (se han vuelto más evidentes las sinergias entre mitigación, adaptación y desarrollo);

(3) La arquitectura climática internacional ha logrado generar un marco más equitativo para la participación de los países en desarrollo en el esfuerzo global de mitigación.

Esencialmente, se ha aceptado que los países en desarrollo participen sobre una base voluntaria a través de la elaboración de NAMAs (es decir, se ha acordado que, al menos en el corto plazo, no asumirán metas de mitigación cuantitativas como en el caso de los países desarrollados) y existe más voluntad por parte de los países desarrollados para financiar las acciones requeridas (si bien la brecha entre necesidades y disponibilidad de recursos aún es enorme).

En este contexto, este breve documento busca indagar, desde una perspectiva teórica, sobre este último punto: el hecho de que se ha acordado a nivel global repartir de manera más “justa” las responsabilidades y costos de enfrentar el cambio climático entre los países del mundo.

Para ello, se recurrirá al marco analítico-conceptual de la Ética económica, la rama de la Economía que analiza cuestiones vinculadas a la Ética o, visto de otro modo, la rama de la Ética que reflexiona acerca de aspectos relacionados con la esfera económica.

La Ética Económica analiza fundamentalmente qué constituyen los comportamientos “buenos” y “malos” desde una perspectiva individual y qué constituye la noción de “justicia” desde una perspectiva colectiva. A lo largo del tiempo, diferentes autores han ensayado diferentes respuestas a estas preguntas, identificando diferentes criterios para caracterizar a las instituciones “justas”. En este contexto, los principales “paradigmas éticos” que propone esta corriente y que pueden resultar de utilidad para analizar los dilemas de equidad que plantea el cambio climático son esencialmente tres: el Utilitarismo, el Libertarismo y el Igualitarismo liberal (Arnsperger y Van Parijs, 2002).

El fin último de este documento es reflexionar, desde una perspectiva económica y de equidad, sobre un hecho de la realidad complejo y por demás relevante, sobre el cual no se han realizado al momento análisis en profundidad: el cambio de actitud observado en la mayor parte de los tomadores de decisión latinoamericanos respecto de la mitigación en los últimos años.

2. Dilemas de equidad que plantea el cambio climático

El cambio climático plantea numerosos dilemas de equidad (PDECC, 2006):

- (1) Compromete los derechos humanos básicos a la vida, la libertad y la seguridad personal de millones de individuos en todo el mundo.
- (2) Plantea la obligación moral a la generación presente de preservar el planeta en condiciones habitables para las generaciones futuras.
- (3) Impone fuertes dilemas respecto de cómo distribuir los costos de las políticas de mitigación y adaptación entre regiones y a lo largo del tiempo.

- (4) Los países desarrollados son los responsables históricos del problema del cambio climático y quienes están en mejor posición para financiar medidas de adaptación y mitigación. Sin embargo, están menos amenazados que los países en desarrollo por sus impactos potenciales y se han mostrado reticentes en términos efectivos a financiar medidas en estos últimos países, especialmente en un contexto de crisis global persistente.
- (5) A la inversa, los más damnificados son (y serán en mayor medida) quienes menos han contribuido a causar el problema y, en su mayoría, son quienes menos posibilidades tienen de financiar medidas de adaptación.
- (6) Dado que los impactos del cambio climático recaerán desproporcionadamente sobre los grupos más vulnerables, éstos deben ser protegidos incluso aunque el costo de hacerlo parezca exceder los beneficios.
- (7) Al asignar metas de reducción de emisiones a nivel nacional, lo que se está decidiendo es quién tiene derecho a usufructuar la atmósfera y la biósfera y en qué medida.

A su vez, la equidad determina, en gran medida, la aplicabilidad de cualquier opción de política a nivel global, pues cada nación es absolutamente soberana para aceptar o rechazar cualquier propuesta de política que se defina a nivel internacional. En este sentido, mientras el contexto internacional siga basado en la participación voluntaria (es decir, mientras las presiones de los países desarrollados no se vuelvan tan extremas que dejen al mundo en desarrollo sin la posibilidad de elegir), los países en desarrollo no aceptarán participar de un arreglo global que consideren “injusto”. El gran problema es que existen diferentes concepciones sobre lo que es “justo”.

Para un utilitarista, por ejemplo, “justicia” será sinónimo de “eficiencia”. Para un libertario, será justo todo aquello que respete las asignaciones “originarias” y los derechos de propiedad. Para un igualitarista liberal, se hará justicia si se defiende a aquéllos en peor situación.

Estas diferentes concepciones son analizadas en la siguiente sección.

3. Diferentes nociones de “equidad” en el debate contemporáneo

Siguiendo a Arnsperger y Van Parijs (2002), el Utilitarismo, basado en las ideas de Jeremy Bentham (1789) y John Stuart Mill (1863), constituyó el marco exclusivo de reflexión ética explícita de los economistas desde el siglo XIX hasta los años 1970. En términos muy simples, esta corriente plantea que una sociedad justa es una sociedad feliz, donde ninguna autoridad suprema puede decretar lo que es justo o bueno; sólo cuentan los estados de placer o sufrimiento individuales. De esta forma, las acciones y políticas no deben juzgarse en función de su naturaleza intrínseca (las intenciones que las han inspirado o sus virtudes) sino en función de sus resultados. Operativamente, el utilitarismo plantea que al elegir entre dos opciones se deben evaluar sus

consecuencias sobre la utilidad de cada miembro de la sociedad, agregar los niveles de bienestar y escoger la opción que maximice esa suma (es decir, la que produzca el bienestar colectivo más elevado).

Una de las principales críticas al Utilitarismo es la que atañe a su enfoque distributivo, pues una focalización exclusiva sobre la suma o la media de las utilidades implica indiferencia respecto de las desigualdades entre los miembros de la comunidad.

Pero más allá de los cuestionamientos que han surgido en el seno del propio Utilitarismo, el debate contemporáneo dentro de la Ética Económica tiene su despegue a principios de los años setenta, cuando teorías rivales como el Libertarismo y el Igualitarismo liberal entran en escena y entablan un diálogo crítico.

Para el Libertarismo, basado esencialmente en las ideas de la Escuela Austríaca, representada fundamentalmente por Ludwig Von Mises (1927, 1962) y Friedrich Hayek (1944, 1960), una sociedad justa es una sociedad libre. En este contexto, esta corriente defiende la dignidad fundamental de cada individuo (entendida como el ejercicio soberano de la libertad de elección en el marco de un sistema coherente de derechos) por sobre cualquier imperativo colectivo. A diferencia del Utilitarismo, el Libertarismo no tiene ninguna pretensión de proporcionar una teoría moral completa, sino sólo una caracterización de las instituciones justas. Por lo tanto, la cuestión de si los comportamientos individuales son moralmente aceptables no es un tipo de pregunta que este enfoque pretende responder.

Los libertarios definen a una sociedad como “justa” si respeta tres principios: (1) principio de autopropiedad (derecho de propiedad de cada persona sobre sí misma, incluyendo el derecho a alquilar el propio talento e, incluso, poner fin a la propia existencia, en tanto no se renuncie a la propia libertad); (2) principio de transferencia justa (uno es legítimo propietario de un bien si lo crea o lo adquiere por medio de una transacción voluntaria de ambas partes); (3) principio de apropiación originaria (el titular original de un derecho de propiedad -sobre un recurso natural, por ejemplo- es el primero en reivindicar su propiedad pagando una “tasa”, es decir, dejando una cantidad suficiente y de la misma calidad para el resto de los individuos presentes y futuros o bien pagando un monto que refleje el valor de los recursos en cuestión, pues todos los individuos tienen igual derecho a usufructuar los productos de la tierra).

Esto significa que el Libertarismo no evalúa las políticas en términos de sus efectos sobre la felicidad de la sociedad, sino que analiza si éstas respetan y protegen los derechos fundamentales de los individuos. Para determinar si una situación es justa o injusta, entonces, se debe examinar el pasado a fin de identificar si ésta es el producto de un procedimiento correcto y de un desarrollo donde las acciones y transacciones se efectuaron dentro del pleno respeto por los derechos afirmados por los tres principios. En esta corriente, pues, no hay cabida para el andamiaje analítico de la Economía, puesto que no existe preocupación por asignar los recursos de manera óptima ni necesidad de identificar, medir o agregar preferencias o niveles de utilidad. Siempre y cuando los derechos de todos sean rigurosamente respetados, poco importa si las instituciones o políticas perjudican el bienestar de algunos o, incluso, de todos. En

términos de instituciones, el Libertarismo no necesita más que un Estado mínimo que asegure el respeto por los derechos de propiedad.

En este marco, las objeciones éticas que el Libertarismo suscita son fundamentalmente tres: su menosprecio por las consecuencias (en términos de bienestar general), su aceptación de las desigualdades de renta y riqueza y el hecho de que los tres principios fundamentales sólo definen una libertad formal, pues no buscan garantizar los medios indispensables para su ejercicio efectivo.

Finalmente, para el Igualitarismo liberal, representado esencialmente por las ideas de John Rawls (1986, 2002), una sociedad “justa” es una sociedad libre e igualitaria, es decir, aquélla que combina el respeto por las diferentes concepciones de lo que es una “buena vida” con la preocupación por asegurarle a cada ciudadano los medios para alcanzarla. En este marco, para ser justas las instituciones éstas deben repartir los “bienes primarios sociales” (libertades y acceso a posiciones sociales) de manera equitativa entre sus miembros, siguiendo tres principios:

- (1) Igual libertad (garantizar a todos los ciudadanos libertades fundamentales de expresión, de conciencia, de asociación, etc. al nivel más elevado).
- (2) Igualdad equitativa de oportunidades (que aquéllos que posean los mismos talentos tengan las mismas posibilidades de acceder a las mismas posiciones, lo que no es lo mismo que garantizar a todos los ciudadanos la misma probabilidad de acceder a diferentes posiciones sociales).
- (3) Diferencia (conciliar igualdad y eficiencia admitiendo como justas algunas desigualdades -como las ventajas socioeconómicas asociadas a diferentes posiciones sociales- pero maximizando el nivel de expectativas en términos de renta, riqueza, etc. asociadas a las posiciones menos aventajadas).

Esta corriente propone entonces situar a los ciudadanos tras un “velo de ignorancia” que haga abstracción de las posiciones sociales reales y tenga en cuenta sólo los conocimientos generales acerca de la naturaleza humana y el funcionamiento de la sociedad. Se supone que en esta “posición original” las personas libres e iguales se guían, de manera racional y egoísta, por un interés supremo: su propia posibilidad de determinar y realizar una concepción de la buena vida considerando la posibilidad de estar entre los más desfavorecidos.

4. La Ética económica aplicada al análisis de las negociaciones internacionales y la posición latinoamericana

Si se analiza la evolución de las posiciones negociadoras de los países de América Latina a la luz del marco analítico delineado en la sección anterior, lo que se observa es que éstos (así como el resto del mundo en desarrollo) comenzaron a mostrarse más proclives a encarar acciones de mitigación domésticas una vez que el contexto

internacional viró hacia la consideración de la noción de “equidad” defendida por el Igualitarismo liberal (es decir, “equidad en el sentido *rawlsiano*”).

Para explicar esta idea recordemos las principales propuestas que han sido discutidas y presentadas a la CMNUCC para distribuir el esfuerzo de mitigación entre las economías del mundo (Winkler, 2008):

- (1) *Metas establecidas a la manera de Kioto* (reducir emisiones porcentualmente respecto de los niveles de 1990, asignando permisos de emisión en función de las emisiones históricas de cada economía)
- (2) *Derechos per cápita* (determinar el “derecho a emitir” en función de la población de cada país)
- (3) *Intensidad de emisiones* (formular los compromisos de mitigación como reducciones porcentuales en la intensidad de emisiones de cada país -emisiones por dólar de PBI)
- (4) *Tríptico global* (concentrar los esfuerzos de mitigación en tres sectores: generación eléctrica, industrias de alto consumo energético y “sectores nacionales” - fundamentalmente, Residencial y Transporte)
- (5) *Políticas y medidas para el desarrollo sostenible* (que los países en desarrollo identifiquen estrategias de desarrollo sostenible bajas en emisiones y se comprometan a instrumentarlas con respaldo financiero internacional)

Al analizar estas propuestas desde la perspectiva del marco conceptual de la Ética-económica, se observa que cada opción involucra una determinada concepción moral acerca de la manera más “justa” de distribuir responsabilidades y costos.

En este sentido, la solución “justa” para los dilemas de equidad que plantea el cambio climático desde una perspectiva utilitarista será maximizar el crecimiento económico global neto de los efectos climáticos adversos, por más que tales efectos estén concentrados en un número limitado de regiones, que serán las que “deberán sacrificarse” a los ojos de este enfoque. Los países deben entonces tener la libertad de decidir qué cantidad de reducción de emisiones están dispuestos a comprometer, dependiendo de sus preferencias individuales. De esta manera, la distribución de esfuerzos se debería determinar a partir de la igualación de costos marginales de mitigación entre países, de modo tal de minimizar el costo total de reducción de emisiones de GEI a nivel mundial. Así, desde esta perspectiva, los esfuerzos estarán concentrados en aquellos países y sectores con el mayor potencial de mitigación a bajo costo, por más que estos países no sean los más ricos ni los principales emisores históricos de GEI. Las propuestas internacionales orientadas hacia la focalización sectorial y la transferencia tecnológica (es decir, enfoques como el “Tríptico global”) serían compatibles, con diferentes matices, con este paradigma (Blanchard *et al*, 2001).

Por su parte, las propuestas que sugieren establecer metas a la manera de Kioto fijando objetivos futuros en función de las emisiones históricas (o actuales) de cada economía, serían compatibles con los principios del Libertarismo. Aquí, el concepto de “justicia” estaría en línea con la consideración de las emisiones presentes o históricas de cada país como un “derecho adquirido” o heredado. De esta forma, la distribución futura de derechos de emisión debería respetar estas asignaciones originarias, sin importar que las inequidades históricas respecto del uso de la atmósfera se perpetúen (Blanchard *et al*, 2001).

Finalmente, las propuestas de política que favorecen el reparto de emisiones en función de criterios relacionados con la población de cada país (derechos per cápita), con el PBI (intensidad de emisiones) y con el desarrollo sostenible serían compatibles con los principios defendidos por el Igualitarismo Liberal, representado esencialmente por las ideas de Rawls (1986, 2002). Para esta corriente, lo “justo” sería defender los intereses de los menos favorecidos, pues si las condiciones de éstos mejoran la situación final será más justa que la inicial. De esta manera, si consideramos a la atmósfera como un “bien primario social”, este enfoque recomendaría maximizar el uso de la misma por parte de aquéllos en la peor situación (Blanchard *et al*, 2001).

Precisamente, las propuestas que reivindican el desarrollo sostenible y el derecho per cápita en el uso de la atmósfera han sido las tradicionalmente defendidas por el mundo en desarrollo. Por lo tanto, no debería sorprender que la aprobación de las NAMAs como instrumento de inclusión de los países en desarrollo en el esfuerzo mundial de mitigación (que se inscribirían en el enfoque N° 5 “*Políticas y medidas para el desarrollo sostenible*”) haya inclinado positivamente la “balanza subjetiva” de los tomadores de decisión de estos países, incluida América Latina, a favor de la mitigación.

5. Conclusiones

La aplicación del marco conceptual de la Ética Económica al análisis de las negociaciones climáticas internacionales nos permite postular la proposición de que los países en desarrollo, en términos generales, poseerían una concepción *rawlsiana* de la equidad, mientras que los países desarrollados defenderían posturas utilitaristas y libertarias.

En esta línea, al realizar una lectura del contexto climático internacional desde este enfoque puede plantearse como hipótesis que los países en desarrollo han virado hacia una postura más proclive a la realización de esfuerzos de mitigación domésticos entre otras cosas debido a que la arquitectura climática internacional adoptó una noción de “equidad” en línea con los principios del Igualitarismo liberal. Esto se habría materializado al acordar que serán las NAMAs (esfuerzos voluntarios de reducción de emisiones que cada país considere como apropiadas en el contexto del desarrollo sostenible) el modo mediante el cual los países en desarrollo participarán del esfuerzo global de mitigación al menos en el mediano plazo.

6. Bibliografía

Arnsperger, C. y P. Van Parijs (2002): Ética Económica y Social. Teorías de la sociedad justa, Paidós Estado y Sociedad

Bentham, J. (1789): An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, Clarendon Press, Oxford

Blanchard, O., Criqui, P., Trometter, M. y L. Viguier (2001): "Equity and efficiency in climate change negotiations: a scenario for world emission entitlements by 2030", Cahier de recherche N° 26, Institut d'Economie et de Politique de l'Énergie, Université Pierre Mendès, France

Hayek, F. (1960): Los fundamentos de la libertad, Unión Editorial S.A. (8° edición)

Hayek, F. (1944): Camino de servidumbre, Alianza Editorial (ed. en español)

Mill, J. (1863): El utilitarismo, Hartier, Paris

PDECC (2006): "White paper on the ethical dimension of climate change", Programa sobre la Dimensión Ética del Cambio Climático (PDECC), Rock Ethics Institute, Pennsylvania State University

Rawls, J. (1986): La justicia como equidad y otros ensayos: materiales para una teoría de la justicia, Tecnos

Rawls, J. (2002): La justicia como equidad, Tecnos

Von Mises, L. (1927): Liberalismo, German edition

Von Mises, L. (1962): The idea of liberty is Western, American Affairs

Winkler, H. (2008): "Negociaciones para la mitigación del cambio climático, con acento en las opciones para los países en desarrollo", en PNUD (2008): La Hoja de Ruta de Bali: los temas clave en la negociación, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Grupo Medio Ambiente y Energía