

Crecimiento verde en Asia: un orden mundial con bajo índice de CO₂

Norichika Kanie¹

Profesor Asociado, Tokyo Institute of Technology, Japón
Profesor Visitante, Sciences Po., Francia

Síntesis

El cambio climático puede ser el eje en torno al cual gire el orden internacional en el siglo XXI, lo que explica por qué en los últimos años países y regiones han venido disputándose el liderato en esta materia. Hasta la fecha, la cantidad y el uso asegurado de fuentes de energía, principalmente procedentes de combustibles como el petróleo, el carbón y el gas natural, han determinado la seguridad energética de un país y constituyen la parte más importante del equilibrio de poder entre naciones. Desde el estallido de la revolución industrial, el crecimiento económico y buena parte de la geopolítica mundial han recaído en el control de los recursos fósiles y la garantía de la seguridad energética. Sin embargo y estimulado por la búsqueda de nuevas energías más respetuosas con el ambiente, han aparecido nuevos incentivos al uso de las energías renovables, mucho más profusas e inagotables. El presente artículo aborda entre otras cuestiones el efecto de una apuesta efectiva por el crecimiento verde de manera generalizada, y en particular en Asia, donde países como Indonesia, Singapur o Japón ya han mostrado su compromiso con ello. También analiza la apuesta de la nueva administración Obama por la lucha contra el cambio climático y se interroga sobre quién puede liderar dicho proceso, concluyendo que más que desde un solo polo, quizás sea más materia favorable para la gobernanza descentralizada.

Introducción

El cambio climático puede ser el eje en torno al cual gire el orden internacional en el siglo XXI, lo que explica por qué en los últimos años países y regiones han venido disputándose el liderato en esta materia. Entretanto, la iniciativa de la administración Obama por un mundo sin armas nucleares ha conferido una mayor relevancia a las cuestiones no militares. Las respuestas a estos problemas exigen abandonar el concepto tradicional de orden internacional que gira en torno al poder militar.

El cambio climático constituye, en sí mismo, un gran reto para la sociedad humana. Como indica el Cuarto Informe

de Evaluación (AR4) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, en sus siglas en inglés), se prevé un grave cambio climático, caracterizado principalmente por el aumento de las temperaturas medias globales. Se predice además una subida del nivel mar, y algunos estados insulares pequeños, como Tuvalu o las Maldivas, corren el riesgo de quedar sumergidos bajo las aguas. Si esto ocurre, sería la primera vez en la historia moderna que un Estado-nación desaparece físicamente de la Tierra. También se prevé un aumento de la frecuencia y un mayor impacto de las sequías, las inundaciones, los tifones y los huracanes. Los impactos previstos se extienden al cambio de modelo agrícola, la pérdida de diversidad biológica y efectos sobre la salud, como una mayor incidencia de la malaria. El cambio climático puede provocar migraciones y movimientos de refugiados, susceptibles de conducir a conflictos con la población local y que se evitarían en ausencia de cambio climático. Así pues, el cambio climático es una causa directa de inseguridad para la sociedad humana.

La razón por la que creo que el cambio climático es la clave para determinar el orden mundial en el siglo XXI no se basa exclusivamente en estas consideraciones. Existe otra razón que puede resultar más atractiva para los dirigentes políticos y que está relacionada con las medidas de respuesta frente al cambio climático.

La principal causa del problema del cambio climático es el uso excesivo de combustibles fósiles como fuente de energía.

Habida cuenta de que la energía ha sido un elemento inherente al desarrollo humano, sin energía es imposible realizar no sólo las actividades económicas, sino también las de la vida diaria contemporánea e incluso las militares. Y, desde la revolución industrial, las fuentes de energía han procedido principalmente de combustibles fósiles, como el petróleo, el carbón y el gas natural. Por tanto, los intereses políticos se han centrado en cómo obtener y utilizar combustibles fósiles como fuente de energía. La seguridad energética, que siempre ha sido un tema crítico a la hora de determinar el orden internacional en los tiempos modernos, también se

centra en las fuentes de energía. Para evitar riesgos de escasez o amenazas de reducción de estas fuentes de energía, en particular en el caso del petróleo, para los Estados-nación las reservas de petróleo, la conservación de la energía y las actividades diplomáticas revisten una importancia muy especial. Hasta la fecha, la cantidad y el uso asegurado de fuentes de energía, principalmente procedentes de combustibles como el petróleo, el carbón y el gas natural, han determinado la seguridad energética de un país y constituyen la parte más importante del equilibrio de poder entre naciones. Dicho de otro modo, la faceta de "aportación" de uso de recursos ha sido un factor fundamental que ha determinado el orden internacional a lo largo de los siglos XIX y XX.

Con el reconocimiento por parte de los responsables y los dirigentes políticos de la gravedad del problema del cambio climático se hizo cada vez más evidente que tanto las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), como las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) generadas por la "producción" de ese uso energético, estaban teniendo impactos negativos importantes en nuestro planeta, lo que, a su vez, está restringiendo la utilización de la faceta de "aportaciones". Por consiguiente, a diferencia de lo ocurrido hasta el siglo XX, la seguridad energética está ahora "constreñida" por la política del cambio climático y no sólo "relacionada" con ella. La clave de nuestra respuesta al cambio climático dependerá de las direcciones que optemos tomar para el uso de energía y recursos. Quienes puedan asegurar recursos hasta ahora no explotados, como las energías renovables y los recursos de bajo carbono como aportaciones, terminarán siendo las potencias líderes de la política internacional de la próxima generación, aunque puede que no se trate de la hegemonía de una única nación, ya que una característica importante de los recursos renovables es que su origen es difuso y no está centralizado.

Otra diferencia importante respecto al pasado radica en que, para controlar el territorio de otro país, en lugar del poder militar, las políticas internas serán las que estén estrechamente vinculadas con la política internacional, debido a que las nuevas tecnologías para la utilización de nuevas fuentes de energía y para la conservación de energía serán necesarias a escala global y durante mucho tiempo en el futuro. Las políticas que desarrollan, despliegan y promueven las tecnologías medioambientales tienen ahora la misma importancia que el diseño de la arquitectura institucional internacional que permitirá el desarrollo tecnológico y la difusión efectiva a otros países. Estas políticas están ahora

directamente relacionadas con el hecho de asegurar beneficios económicos y de mercado. Para los países desarrollados y para las economías emergentes, también se trata de asegurar mercados en los países en desarrollo.

El estancamiento de las negociaciones internacionales de la 15ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP15) en Copenhague, Dinamarca, fue un símbolo de dichos intereses convergentes, puesto que se suponía que era el primer paso para determinar ese sistema internacional. Los jefes de Estado de unos 120 países, incluidos el presidente Obama de Estados Unidos y el presidente Sarkozy de Francia, así

como el primer ministro de Japón, Hatoyama, participaron en la conferencia cuando lo normal habría sido que participarían los miembros del gabinete responsables de Medio Ambiente.

La convergencia de intereses políticos en esta cuestión llega incluso a las negociaciones a nivel de grupos de trabajo, lo

que dificulta todavía más llegar a un compromiso, y ha obligado a ampliar un año más las negociaciones del grupo de trabajo (AWG-LCA y AWG-KP). Estados Unidos es un ejemplo claro de ello. El negociador jefe de designación política nombrado por la administración Obama desempeñó un papel clave a la hora de aportar a las negociaciones del grupo una voluntad política del máximo nivel. Estados Unidos, que rechazaba el Protocolo de Kyoto y había hecho gala hasta hace poco de un enfoque obcecado en las respuestas al cambio climático, ha bombardeado con propuestas las sesiones del grupo de trabajo de Naciones Unidas; de repente las reuniones parecen haber adquirido un ritmo americano. Estados Unidos está haciendo propuestas en relación con la medición de los esfuerzos de reducción de emisiones, la información, las metodologías de evaluación para la verificación y la coordinación de fuentes de financiación de los países desarrollados con las solicitudes de financiación de los países en desarrollo. A pesar de que, cuando se celebraron las reuniones del grupo de trabajo en noviembre, Estados Unidos todavía no había hecho públicos objetivos claros, su influencia se imponía en las salas de reuniones con temas tecnológicos. Al final, el Acuerdo de Copenhague se impulsó en gran medida a partir de la posición de Estados Unidos, que no está dispuesta a aceptar objetivos legalmente vinculantes debido a las restricciones propias de su proceso legislador y de su política interna.

Aunque, a primera vista, las estrategias de crecimiento verde parezcan una cuestión interna, de manera consciente o no están estrechamente relacionadas con las estrategias

“ Los impactos previstos [del cambio climático] se extienden al cambio de modelo agrícola, la pérdida de diversidad biológica y efectos sobre la salud, como una mayor incidencia de la malaria. (...) [Además] puede provocar migraciones y movimientos de refugiados, susceptibles de conducir a conflictos con la población local (...) [Por ello constituye] una causa directa de inseguridad para la sociedad humana.”

internacionales. Su voluntad política está bien representada en su objetivo de una sociedad de bajo carbono. Antes de la Cumbre de Copenhague, muchos países asiáticos, la mayoría de los cuales son países en desarrollo, abogaron por establecer objetivos de reducción de emisiones a medio plazo.

En Asia, y entre las naciones emergentes, Indonesia ha tomado la delantera convirtiéndose en el primer país que establece objetivos de emisiones a medio plazo para 2020, incluso antes que China e India, empezando a asumir un papel de liderazgo, lo que nos hace recordar el liderazgo asumido en 1955 por el Movimiento de Países No Alineados en la Conferencia de líderes afro-asiáticos de Bandung. Su objetivo es una reducción del 26% en un escenario de continuidad y del 41% con apoyo internacional centrado principalmente en combatir la deforestación, lo que se conoce como Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD, en sus siglas en inglés). La ambición de Indonesia arrastró a un par de países asiáticos en desarrollo, como si se tratara de una competición de compromisos de objetivos justo antes de la Cumbre de Copenhague. Singapur, que es una de las naciones en desarrollo más avanzadas, anunció un objetivo de reducción del 16% en un escenario de continuidad, y las Maldivas, uno de los estados insulares más vulnerables y líder de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, en sus siglas en inglés), apunta a una situación neutral de carbono en el horizonte 2019.

Corea del Sur, cuyo estatus se sitúa entre un país desarrollado y un país en desarrollo, está empezando a situarse como potencia mediana, una posición que, hasta ahora, reclamaban para sí países europeos como los Países Bajos y los países escandinavos. Antes de la Cumbre de Copenhague, Corea del Sur anunció un objetivo de reducción de emisiones del 30% para 2020 en un escenario de continuidad, lo que supone una reducción del 4% respecto a los niveles de 2005. Este anuncio está en consonancia con el paquete de políticas de bajo carbono y crecimiento verde anunciado en 2008. Aprovechando que es un país no incluido en el Anexo I (países en desarrollo) según la CMNUCC y ser al mismo tiempo miembro de la OCDE, parece estar situándose para ejercer su liderazgo tendiendo puentes en las negociaciones multilaterales.

Siendo ya un actor clave en el proceso de negociación sobre el clima, por su tamaño económico y su volumen de emisiones, China, que ha aumentado sus últimas emisiones a un nivel comparable con el de Estados Unidos, también siguió

la tendencia con un objetivo de reducción de emisiones por unidad de PIB del 40% al 45% respecto a los niveles de 2005. Por último, India, otro gigante económico emergente, anunció una reducción de emisiones por unidad de PIB del 20% al 25% en 2020 en relación con los niveles de 2005 y del 37% en 2030.

Japón, el único país asiático incluido en el Anexo I, también se ha mostrado dispuesto a fijar objetivos. En la primavera de 2009, la Oficina del Gabinete del Gobierno japonés lanzó un proceso para investigar enfoques equitativos en la asignación de reducción de emisiones de GEI entre los países, como parte de los trabajos preparatorios de las negociaciones de Copenhague. El entonces partido en el poder, el

“En Asia, y entre las naciones emergentes, Indonesia ha tomado la delantera convirtiéndose en el primer país que establece objetivos de emisiones a medio plazo para 2020, incluso antes que China e India”

Partido Liberal Democrático (PLD), estableció como eje del principio de asignación el criterio de eficiencia. El potencial de mitigación equilibrada se evaluó mediante el Coste Marginal de Reducción (MAC, en sus siglas en inglés), pero el coste de reducción equiparado por unidad de PIB también se estimó de manera paralela en el cálculo principal. Los resultados se muestran en la Tabla 1. Están calculados emulando el potencial de reducción de emisiones internas, siempre y cuando se invierta la misma cantidad de dinero en acciones de mitigación en todos los países.

Estas cifras son controvertidas, ya que si se emplean criterios de cálculo diferentes, las cifras de objetivos podrían ser totalmente diferentes (ver la Tabla 2, donde se refleja el resultado utilizando una fórmula de cálculo diferente). En particular en el caso de los cálculos MAC, pueden intervenir muchos valores y, por tanto, el margen de consideración política podría ser relativamente grande.

Al margen de criterios controvertidos, el entonces primer ministro de Japón, Taro Aso, tomó una decisión política

TABLA 1. Ingresos medios (PIB per cápita)

	Japón	EEUU	UE25	FED. RUSA	ANEXO 1
MAC Equiparado	-5%	-24%	-27%	-32%	-25%
Coste equiparado por PIB	-17%	-18%	-31%	-31%	-25%

Fuente: 14 de abril de 2009, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tikyuu/kaisai/dai07tyuuki/07gijisidai.html>

Nota: Resultado del análisis realizado mediante el modelo AIM/Enduse [Global]

basada en el resultado del cálculo, previa celebración de reuniones de comité de la oficina del gabinete. El objetivo para 2020 se anunció en junio de 2009, estableciéndose una reducción del 15% en relación con los niveles de 2005, lo que supone una reducción del 8% en relación con los niveles de 1990. Teniendo en cuenta el objetivo de Japón en Kyoto que establecía una reducción del 6% en el primer período de compromiso, este objetivo supone frenar los esfuerzos.

Sin embargo, a finales de agosto de 2009, el Gobierno pasó a manos del Partido Democrático de Japón (PDJ) e, inmediatamente después de asumir su cargo, el nuevo primer ministro, Hatoyama, anunció la ampliación del objetivo de reducción para 2020 hasta el 25% en relación con los niveles de 1990. Esta cifra corresponde al rango más bajo de reducción de emisiones para los países del Anexo I contemplado en el Cuarto Informe de Evaluación (AR4) del IPCC, para llegar a 450 ppm CO₂-eq.

El debate sobre el objetivo a medio y largo plazo a partir de 2012 en Japón se inició en torno a 2005; los primeros ministros que se han sucedido en el cargo han tomado una serie de decisiones políticas y parece que, por fin, Japón ha establecido un objetivo suficientemente ambicioso (Tabla 2).

Por una parte, estas cifras indican que en el ámbito político ya se escucha la opinión de los científicos, y se están dando pasos hacia un planeta de bajo carbono. Si bien la principal responsabilidad respecto al cambio climático que se está produciendo corresponde a los países desarrollados, el problema no podrá resolverse sólo con el esfuerzo de éstos. Las proyecciones también ponen de manifiesto que, si los países en desarrollo no comparten la responsabilidad de reducir emisiones, será imposible evitar un cambio climático peligroso, aunque debería diferenciarse el nivel de responsabilidad. Por consiguiente, el hecho de que los países en

desarrollo empiecen a dar pasos hacia la mitigación puede considerarse como una respuesta positiva para hacer frente a los problemas climáticos.

Por otra parte, estas cifras pueden considerarse como una competición por el liderazgo en el nuevo orden mundial del siglo XXI. Si la estructura del mundo debe cambiarse debido

al cambio climático, y todavía se están buscando fuentes de energía y tecnología alternativas que permitan configurar un futuro de bajo carbono, los países en desarrollo tienen más posibilidades de dar un gran salto y tomar la delantera en la política internacional de la pró-

xima generación. Las estrategias de crecimiento verde deberían considerarse muy seriamente en este contexto.

A este respecto, un enfoque de co-beneficio debe resultar atractivo para los países asiáticos. En muchos de los países asiáticos en desarrollo, existen problemas de contaminación medioambiental, como la contaminación atmosférica y de las aguas, que se consideran más graves y apremiantes que el problema a más largo plazo del cambio climático. Ciertamente los problemas de contaminación deben abordarse urgentemente. Pero también es cierto que un mayor interés en el problema del cambio climático proporciona más oportunidades de financiación para esta cuestión. Por fortuna, muchas de las sustancias que provocan contaminación medioambiental coinciden con las sustancias responsables del cambio climático. Por ejemplo, el SO₂ que emiten las centrales eléctricas de combustión de carbón, provoca contaminación atmosférica urbana que contribuye al cambio climático. Por tanto, mejorar la eficiencia energética en las centrales eléctricas de combustión de carbón beneficia a ambos problemas. Actualmente, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) puede utilizarse para proyectos relacionados con la reducción de contaminación atmosférica, del mismo modo que los Mecanismos de Desarrollo Limpio² (oMDL)

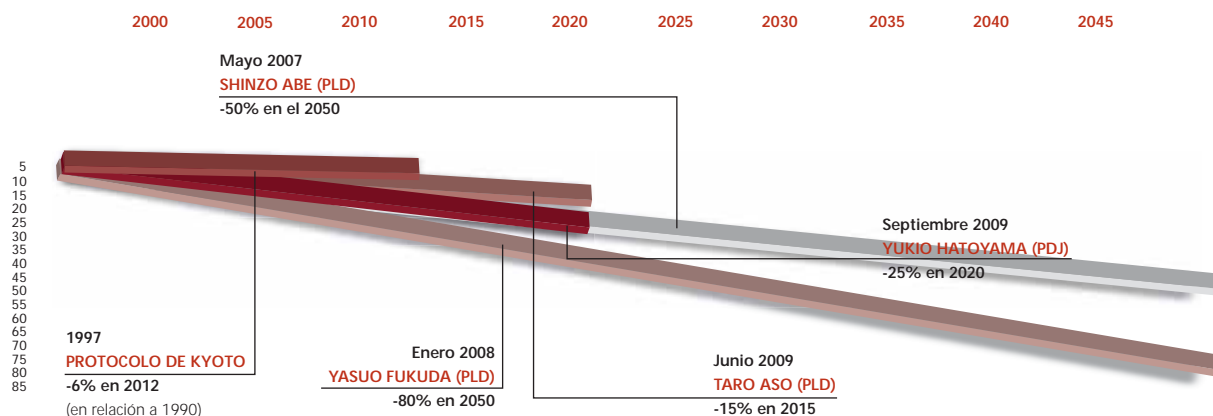
“ El debate sobre el objetivo [de reducción de emisiones] a medio y largo plazo de Japón se inició en torno a 2005; los primeros ministros que se han sucedido en el cargo han tomado una serie de decisiones políticas y parece que, por fin, Japón ha establecido un objetivo suficientemente ambicioso ”

TABLA 2. Niveles alternativos de reducción de emisiones (de 1990 a 2020)

	Japón	EEUU	UE27	FED. RUSA	ANEXO 1	CHINA	INDIA	Países no incluidos en el ANEXO 1	MUNDO
Multifase	-31%	-38%	-36%	-52%	-41%	62%	235%	89%	9%
Contratación convergencia	-31%	-18%	-34%	-48%	-32%	62%	128%	76%	10%
Enfoque tríptico	--29%	-8%	-31%	-45%	-26%	65%	103%	69%	10%

Fuente: Höhne, N., D. Philipsen, Moltmann, S., (2007) Factors underpinning future action-2007 update. Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (DEFRA) del Reino Unido

GRÁFICO 1. Una década de compromisos de reducción de emisiones en Japón



Elaboración propia. Fuente: Datos aportados por el autor.

también puede dedicarse a combatir el cambio climático. Sin embargo, la coordinación de estos dos mecanismos de financiación presenta problemas técnicos complejos. Por una parte, existe un problema sumatorio: los proyectos del MDL deben complementar la AOD, porque la parte convencional de la AOD que se emplea para otros ámbitos diferentes del cambio climático se reduce si la financiación de la AOD se emplea para el MDL.

Otro problema radica en las dificultades técnicas del MDL: para justificar que el volumen de emisiones que se consigue reducir mediante un proyecto determinado es "razonable", debe demostrarse. Se reconoce de manera generalizada que este proceso de demostración es costoso y requiere tiempo, a pesar de que se trata de un mecanismo importante para conseguir un mundo bajo en carbono.

En resumen, el enfoque del co-beneficio es atractivo y tiene un importante potencial para convertirse en una parte significativa del crecimiento verde en Asia, pero todavía deben resolverse los problemas institucionales. Hay dos proyectos estratégicos lanzados por el Gobierno japonés en 2009 en relación con cuestiones de co-beneficio. Uno es un proyecto estratégico de investigación del Fondo de Investigación Medioambiental Global del Ministerio de Medio Ambiente que estudia formas de lograr un continente asiático con bajas emisiones de carbono (proyecto S-6). Otro aborda el problema de la contaminación atmosférica en el mismo marco de proyectos de investigación (proyecto S-7). Irónicamente, los dos no están fusionados en uno solo, pero es positivo que ambos sean proyectos estratégicos de investigación, lo que significa que, en Japón, el único país asiático desarrollado del Anexo I, los responsables políticos están muy interesados e involucrados.

"Una gobernanza distributiva, en lugar de una estructura centralizada, puede ser la forma de avanzar en materia de gobernanza climática"

Una forma de facilitar el co-beneficio y de propiciar un continente asiático de bajo carbono es crear un marco institucional regional, ya que los problemas de contaminación, como la contaminación atmosférica, encajan mejor en un marco regional que en un marco global. Dicho marco puede funcionar mejor si adopta un enfoque descentralizado, ya que el trabajo desarrollado recientemente por algunas instituciones parece indicar que un

enfoque descentralizado con una densa red de actores funciona mejor a la hora de resolver problemas, en particular en los países en desarrollo. Ade-

más, a partir de mi experiencia personal asistiendo a reuniones como representante del Gobierno en negociaciones destinadas a elaborar instrumentos para la Red de Seguimiento de los Depósitos Ácidos en Asia Oriental (EANET, en sus siglas en inglés), que es la institución más avanzada de la región para la resolución de un problema medioambiental y en la que participan 13 naciones, incluidas China y la Federación Rusa, la falta de capacidad negociadora constituye un grave problema a la hora de elaborar un tratado multilateral. El primer problema radica en encontrar un lenguaje común: sólo un par de países tienen como lengua nativa el inglés y, aunque los representantes gubernamentales tienen un dominio relativamente bueno del inglés, a algunos países les resulta muy difícil negociar detalles técnicos en inglés. Esto se debe, en parte, a que los temas de algunas negociaciones concretas están representados por funcionarios de una sección específica del Gobierno, y el equipo negociador no siempre incluye a un diplomático profesional: en particular cuando se trata de un país pequeño, los diplomáticos están demasiado ocupados en otros asuntos para participar en la negociación EANET. En tales condiciones, los participantes no comprenden la naturaleza consensual de la negociación multilateral –incluso cuando se ha

llegado a un “consenso” una vez, la negociación de la misma frase vuelve a abrirse al cabo de un tiempo, lo que alarga todavía más la negociación–.

Por consiguiente, para lograr un futuro de bajo carbono, un acuerdo político para crear un mecanismo descentralizado en el que participen múltiples actores, puede funcionar mejor en una región como Asia. Para “cuestiones complejas”, como los problemas medioambientales –en los que se mezclan muchos factores sociales y fenómenos naturales– involucrar a diversas partes interesadas y crear una densa red de agentes podría funcionar mejor a la hora de resolver problemas. De este modo, cada agente puede crear una forma de cooperación dispersa con cierto espacio para la innovación, y la información se puede distribuir a través de una red de agentes. Al fin y al cabo, una gobernanza distributiva, en lugar de una estructura centralizada, puede ser la forma de avanzar en materia de gobernanza climática³. Este enfoque puede parecer demasiado innovador. Sin embargo, teniendo en cuenta las posibilidades de dar un gran salto y la dispersión de recursos energéticos, esta opción puede ser más realista.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

KANIE, N., “Towards Distributive Climate Change Governance The Way Forward Beyond 2012” en GROVER, V.I. (ed). *Global Warming and Climate Change: Ten Years After Kyoto and Still Counting*, Vol. 2., NH, Science Publishers (2008), pp. 931-948

KANIE, N. (2010) “Green Growth and A New World Order”, *Global Asia* Vol.4, N°.4 (Invierno 2010), pp.13-17.

1. Este documento está basado en Norichika Kanie (2010) “Green Growth and A New World Order”, *Global Asia* Vol.4, N°.4 (Invierno 2010), pp.13-17.
2. Nota del editor: El Mecanismo de Desarrollo Limpio es uno de los instrumentos introducidos por el Protocolo de Kyoto, mediante el cual un país desarrollado o una empresa privada puede ampliar su cuota de emisiones de gases de efecto invernadero invirtiendo en actividades de lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo. Esta posibilidad, recogida en el capítulo 12 del Tratado, expira en 2012.
3. Kanie, N., “Towards Distributive Climate Change Governance The Way Forward Beyond 2012” en Grover, V.I. ed. *Global Warming and Climate Change: Ten Years After Kyoto and Still Counting*, Vol. 2., NH, Science Publishers (2008), pp. 931-948