



# Cambio Climático: Varsovia y más allá, la inundación

**Soledad Aguilar**

*Coordinadora del Posgrado en Derecho y Economía del Cambio Climático de FLACSO Argentina. Directora del Foro de Cambio Climático y Comercio*

## Resumen Ejecutivo

*Este artículo analiza los resultados de la 19ª Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático llevada a cabo en Varsovia en noviembre de 2013, y refleja las razones por las cuales la falta de voluntad política de los dos mayores emisores causan un “standby” en las negociaciones multilaterales.*

*Se evalúan las razones para una participación más activa de América Latina, incluyendo los incrementos en costos de adaptación generados por la inacción a nivel global, y se sugieren alternativas para una participación más proactiva de la región, por ejemplo a través de la presentación de objetivos de mitigación apropiados para fortalecer procesos de desarrollo y relacionados con los esfuerzos realizados por los mayores emisores.*

# I. Introducción

La 19ª Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 19) llevada a cabo en Varsovia en noviembre de 2013, demostró que la comunidad internacional aún no logra encontrar la fórmula para un acuerdo global sobre el cambio climático. Desde el fracaso de la COP 15 del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) llevada a cabo en 2009 en Copenhague, en la cual más de cien jefes de Estado volvieron con las manos vacías al no lograr concluir un instrumento vinculante para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel global, el sistema de Naciones Unidas no logra trazar un camino de cooperación global para evitar los daños catastróficos derivados de fenómenos climáticos extremos y del aumento de la temperatura promedio mundial por encima de los 2°C.

De 2009 a la fecha parece quedar claro que si bien hay acuerdo sobre la meta de evitar un aumento por encima de los 2°C, falta la voluntad política para acordar acciones tendientes al logro de esa meta, lo cual requiere limitaciones a las trayectorias de emisión por parte de todos los mayores emisores. El problema del cambio climático plantea serios desafíos en términos de justicia distributiva, tanto entre naciones como al interior de las mismas, y es ésta característica su principal distinción de otros problemas ambientales, ya que las emisiones a la atmósfera provienen de fuentes concentradas y los efectos de este fenómeno causan sus peores daños en los países, regiones y poblaciones con menor responsabilidad en la generación del problema. Así es que los dos mayores emisores, China y Estados Unidos son responsables por el 36% de las emisiones globales (21,6% 14,5% respectivamente) y sumando a la Unión Europea (UE) y Rusia representan más del 50% de las emisiones globales<sup>1</sup>, y si se toma en cuenta los veinte mayores emisores, podemos explicar más del 80% de las emisiones globales<sup>2</sup>.

La distribución de costos y responsabilidades también es injusta al interior de los países. Por ejemplo, más del 70% de las emisiones provienen del

<sup>1</sup> Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0 (2010). "Emisiones totales incluyendo cambio de uso de la tierra y forestación (conversión forestal neta)". World Resources Institute Washington DC. Disponible en: [www.cait.wri.org](http://www.cait.wri.org)

<sup>2</sup> Los veinte mayores emisores considerados en este cálculo incluyen a la Unión Europea, China, Estados Unidos, Rusia, India, Brasil, Japón, Indonesia, Alemania, Australia, Irán, Canadá, México, Corea del Sur, Reino Unido, Sudáfrica, Arabia Saudita, Francia, Italia, Nigeria. El siguiente país en la lista (n.21) es Argentina. *Ibid.*

sector energía y combustibles<sup>3</sup>, mientras que los daños se distribuyen en el sector salud, en las grandes ciudades y en la agricultura, afectando solo en alguna medida al sector energético (por ejemplo, a través de los cambios de patrones de lluvia sobre los sistemas hidroeléctricos).

Más aun, dentro del concentrado grupo de mayores emisores (China, Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia), responsables de la mitad de las emisiones globales<sup>4</sup>, hay una importante diferencia en emisiones *per cápita*, en la cual los estadounidenses triplican las emisiones per cápita de los chinos<sup>5</sup>.

Definir un camino efectivo para promover medidas a nivel global, por tanto requiere no solo determinar cuál es el límite agregado de concentraciones de GEI que la atmósfera puede tolerar, sin generar daños catastróficos para la humanidad (tema sobre el cual trabaja activamente el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático – IPCC), sino distribuir los costos y las responsabilidades de las acciones a tomar, considerando simultáneamente una serie de variables que contemplen tanto la efectividad ambiental como la justicia distributiva o justicia climática.

En la actualidad la ciencia corre con ventaja sobre la política, y muestra claros avances en la definición de los efectos de diferentes concentraciones de GEI sobre los sistemas que sostienen la vida. El cuarto informe del IPCC (2007), así como el quinto informe de evaluación (actualmente en redacción), procuran cuantificar la relación que existe entre determinadas concentraciones de gases correspondientes a aumentos de la temperatura superiores a los 2°C y los efectos sobre los sistemas biológicos, económicos y humanos para guiar a los tomadores de decisión en la adopción de políticas de mitigación y adaptación.

La política por tanto, ya no puede alegar incertidumbre sino que tiene a su disposición información suficiente para tomar decisiones, que garanticen las condiciones de vida saludables en las próximas décadas. El desafío radica en lograr un acuerdo entre los actores políticos de diferentes países, con diferentes niveles de responsabilidad y vulnerabilidad, para utilizar los datos que provee la ciencia a fin de distribuir la carga de generar un cambio en la trayectoria de emisiones globales. La principal restricción,

---

<sup>3</sup> *Ibid*, Emisiones totales incluyendo cambio de uso de la tierra y forestación (conversión forestal neta), por sector, año 2009.

<sup>4</sup> *Ibid*, Emisiones totales incluyendo cambio de uso de la tierra y forestación (conversión forestal neta), año 2010.

<sup>5</sup> *Ibid*, Emisiones totales incluyendo cambio de uso de la tierra y forestación (conversión forestal neta) *per cápita*, año 2010.

como explicamos anteriormente, es que tal acuerdo para ser efectivo requiere la acción primordial de dos actores, Estados Unidos y China, pero se negocia en la CMNUCC, un ámbito donde 192 países toman decisiones por consenso.

## II. ¿Cómo definir nuevas metas de mitigación globales?

Las tensiones entre la falta de voluntad política para tomar medidas firmes por parte de los mayores emisores, y la necesidad de lograr un acuerdo global ambicioso que evite una mayor incidencia de eventos climáticos extremos, fue personificada por el delegado de Filipinas. Ante la devastación causada en su país por el tifón Hayan, el día de la apertura de la COP 19 el representante filipino anunció que comenzaría una huelga de hambre, hasta ver una firme voluntad de las partes para resolver el problema<sup>6</sup>.

La actitud del delegado filipino, sin embargo, no hizo mella en la práctica establecida de negociación por la cual Filipinas mismo, en representación del Grupo de 77 más China, amparó durante la COP 19 la posición china de evitar tomar compromisos vinculantes de reducción de GEI<sup>7</sup>.

Tal posición, no solo provee un escudo a China formado por todo el mundo en desarrollo, incluyendo los países más vulnerables al cambio climático, sino que incluye un guiño a Estados Unidos, quien tanto como China, prefiere no asumir compromisos vinculantes de reducción de emisiones a nivel internacional.

Hasta tanto se rompa esta dinámica poco proclive al logro de resultados efectivos, la única vía de progreso es aquella que procura trabajar sobre la presentación voluntaria de metas, por parte de todos los mayores emisores con metodologías de contabilidad transparentes y comunes, que permitan movilizar instancias sub-nacionales y a la sociedad civil a través de un sistema de "*name and shame*" (nombrar y avergonzar) a los países que procuren viajar gratis en el colectivo de la mitigación.

<sup>6</sup> Allan, J., Antonich, B., Bisiaux, A., Kosolapova, E., Kulovesi, K., Luomi, M., y Savaresi, A. (2013). "*Summary of the Warsaw Climate Change Conference*". (pp. 1–32). *Earth Negotiations Bulletin*, 12(594). Disponible en: <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12594e.pdf>

<sup>7</sup> Allan, J. et al. (2013) Op. Cit.

Un mecanismo efectivo de presentación de metas voluntarias, sin embargo, requiere procedimientos para renegociar y hacer más estrictas las metas –así como medidas para evitar los pasos en reverso– y un sistema efectivo de comunicación y comparación que lleve a los países a una competencia por el liderazgo.

La decisión de Varsovia por la cual se *solicita* a los países “*en una posición para hacerlo*” la comunicación de sus “*contribuciones*” durante el año 2015, no permite más que una mínima instancia de negociación interna antes de llegar a la Cumbre de París, en la cual se espera adoptar un acuerdo para el período post-2020<sup>8</sup>. La actual oferta de simples “*contribuciones*,” sin una clara obligación legal por parte de los dos mayores emisores, así como la ausencia de mecanismos para comparar y “*avergonzar*” a quienes no cumplen sus objetivos, genera el efecto contrario al buscado, o la “*carrera hacia atrás*” evidenciada en el actual retroceso de países como Australia, Japón e incluso Brasil y la UE sobre sus intenciones manifestadas desde 2009, al ver que los mayores emisores no lideran el esfuerzo<sup>9</sup>.

### III. ¿Cómo puede América Latina acompañar positivamente este proceso?

El desafío para los países de América Latina, es contemplar los diferentes escenarios de adaptación y sus costos, y determinar cuál es la manera más efectiva de participar en el proceso multilateral, para lograr el acuerdo que conlleve como resultado menores impactos en términos de vidas, salud y pérdida de valiosos recursos naturales. Tal participación deberá encontrar vías para evitar una situación de “*tragedia de los comunes*” donde la falta de acuerdo sobre el manejo de un bien público, como la atmósfera, derive en su sobreexplotación.

<sup>8</sup> UNFCCC (2013a). “*Further advancing the Durban Platform*”. Decision -/CP.19 Advanced unedited version. En “*19th meeting of the Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change*” (Vol. 19, pp. 1–3). UNFCCC. Varsovia. Disponible en: [http://unfccc.int/files/meetings/warsaw\\_nov\\_2013/decisions/application/pdf/cop19\\_adp.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/decisions/application/pdf/cop19_adp.pdf)

<sup>9</sup> Hare, B., Rocha, M., Jeffery, L.; Gütschow, J.; Rogelji, J.; Schaeffer, M. y Höhne, N. (2013). “*Policy Brief: Warsaw Unpacked: A race to the bottom?*” Disponible en: [http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing\\_papers/CAT\\_Policy\\_brief\\_Race\\_to\\_the\\_bottom.pdf](http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_Policy_brief_Race_to_the_bottom.pdf)

Al analizar la conveniencia de una posición más proactiva, especialmente por parte de países como Argentina y los miembros del ALBA<sup>10</sup>, es necesario tomar en cuenta no solo los costos de mitigar, sino los que generará la adaptación en un escenario de aumento de la temperatura superior a los 2°C, considerando, por ejemplo, que 60 de las 77 ciudades latinoamericanas más densamente pobladas están situadas en la costa<sup>11</sup>. Claramente, los daños aumentan a medida que las actividades económicas generan una concentración de gases superior al nivel de equilibrio. Como erróneamente suponen muchos de nuestros negociadores, por lo tanto, la falta de acuerdo o los acuerdos “blandos” no son libres de costos para nuestra región, sino todo lo contrario.

Está claro que América Latina no liderará el proceso de negociación sobre cambio climático, pero puede constituirse en un actor proactivo hacia el logro de un acuerdo global capaz de sostenerse en un esquema de compromisos voluntarios, dada la resistencia de los grandes emisores a tomar compromisos obligatorios a nivel internacional.

Los países de la región tienen matrices de emisión relativamente limpias en términos de generación de energía, y sus emisiones se centran mayormente en la deforestación, por lo que tienen curvas de abatimiento mucho menos onerosas que las de países que deben rearmar sus sistemas de producción de energía para poder mitigar. Ello nos permite asumir posiciones más proactivas, para el logro de un acuerdo que limite nuestros costos de adaptación y por pérdidas y daños causados por fenómenos climáticos extremos.

Suponemos entonces que a América Latina le conviene realizar un esfuerzo global de mitigación eficiente que efectivamente nos permita mantener el aumento de temperatura promedio por debajo de los 2°C, ya que ello implicaría: menores costos de adaptación –dada nuestra dependencia sobre la base de recursos naturales– y moderados costos de mitigación –dada nuestra matriz energética limpia en términos relativos con el resto del mundo–. ¿Cuál sería entonces el camino más conveniente para países que tienen la oportunidad de generar un cambio, como por ejemplo Brasil o México, por su peso específico en la negociación, y Perú por albergar la próxima COP en 2014?

---

<sup>10</sup> Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

<sup>11</sup> Samaniego, J. (2009). *“Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña”*. Santiago de Chile.

Por lo pronto, los países debieran buscar generar acuerdos entre los dos mayores emisores, Estados Unidos y China, que permitan comenzar a vislumbrar un camino por el cual los gigantes económicos comiencen a limpiar su patio trasero. Quizás Perú, como anfitrión de la COP, pueda fomentar encuentros bilaterales que propugnen un avance entre los grandes emisores (China, Estados Unidos, Unión Europea, Rusia). El resultado de un acuerdo de cúpula entre los grandes emisores, sobre sus propias trayectorias de emisión aclararía el panorama para el resto del mundo. Por un lado, porque las acciones de mitigación del resto del mundo pueden contribuir al logro de un objetivo, pero poco pueden hacer para definir el objetivo y trayectoria de mitigación global. Por otro lado, porque al definir una trayectoria por parte de los mayores emisores, sería posible determinar con mayor certeza el costo de la adaptación al cambio climático resultante de la misma. Un acuerdo de cúpula permitiría asimismo, vislumbrar la cantidad de financiamiento necesario para acompañar el proceso.

Defender la decisión por consenso sobre la mitigación de los grandes emisores, por la cual 192 países esperan definir cuáles van a ser las trayectorias de los 4 mayores emisores responsables de más del 50% de las emisiones globales es como mínimo, *naive*<sup>12</sup>, y dadas las consecuencias de la falta de acuerdo, bastante irresponsable.

Además de favorecer un acuerdo entre los mayores emisores, en el cual éstos definan sus trayectorias de emisión para las décadas venideras, la región debiera también dar por finalizada la etapa de “amparo a China”, sostenida por el G-77 desde la época en que el gigante asiático tenía un PBI<sup>13</sup> *per cápita* menor al de Camerún<sup>14</sup>. La región, dada su uniformidad idiomática y cultural que nos diferencia de otras mucho más diversas, podría también acordar presentar las metas de mitigación en un formato conjunto, transparente y verificable, que sirva de ejemplo y permita formular un estándar a seguir por el resto de los países.

Por ejemplo, para resaltar la relación entre la mitigación de los mayores emisores y los costos de adaptación en los países en desarrollo, los países de América Latina podrían proponer metas que se relacionen con los esfuerzos de emisión de los mayores emisores, y por tanto sean más

---

<sup>12</sup> Nota del editor: ingenuo.

<sup>13</sup> Producto Bruto Interno.

<sup>14</sup> World Bank, Data Bank, GDP per capita (1992). Consultado el 15-12-2013 en <http://data.worldbank.org>

estrictas cuanto mayor sea el esfuerzo de estos países, y más laxas en la situación en que tales países no realizaran un esfuerzo mancomunado ambientalmente eficaz. El fundamento de utilizar tales unidades se basa en que en la ausencia de un esfuerzo mancomunado y eficaz por parte de los mayores emisores, redundaría en un mayor costo de adaptación para los países de la región, así como disminuyendo la ecuación costo-beneficio de hacer esfuerzos de mitigación (ya que siendo la atmósfera un bien público, el esfuerzo de un pequeño emisor no tiene relevancia si los grandes emisores no hacen el esfuerzo mayor).

En esta línea, los países de América Latina podrían presentar sus metas de mitigación en un formato unificado, proponiendo no superar las emisiones por punto de PBI promedio de los dos mayores emisores (EEUU y China), e incluso una meta de mejorar en un porcentaje significativo las emisiones por unidad de energía de estos dos países<sup>15</sup>. Tales metas son claras y relevantes e implicarían un esfuerzo por parte de América Latina en tanto y en cuanto los grandes emisores realizaran esfuerzos significativos. En adición, podrían proponerse metas de mitigación que sean favorables también a la adaptación, como por ejemplo, metas de reducción de la deforestación; y metas de mitigación que sean favorables a la economía en general, como aquellas vinculadas a la eficiencia energética.

Con todo ello, la región latinoamericana podría tomar un rol de *broker* dentro de las negociaciones, actuando como bisagra entre las posiciones Norte/Sur, presentando una visión proactiva, pero sólidamente fundada en las realidades y posibilidades de los países en desarrollo. Evitar el camino fácil, por el cual países de nuestra región tienden a caer en posiciones obstruccionistas, es clave para fomentar un acuerdo global eficaz para reducir los costos de adaptación al cambio climático y los impactos de este fenómeno sobre los sistemas de producción, la salud y la infraestructura urbana. La presentación en un formato común, comparable y transparente, también ayudaría a permitir el avance de las negociaciones sobre medición, reporte y verificación (MRV), que son esenciales para poder constatar el nivel de esfuerzo agregado y la brecha hacia el logro de la meta de los 2°C.

---

<sup>15</sup> Emisiones por punto de PBI: EEUU (506.02) China (1104.95); promedio América Latina y el Caribe (873.97). Emisiones de la energía por punto de PBI: EEUU (437.91), China (874.09), promedio América Latina y el Caribe (297.98). *Ibid*, Emisiones totales incluyendo cambio de uso de la tierra y forestación (conversión forestal neta), por unidad de PBI y emisiones totales por unidad de energía, año 2009.



## IV. La brecha y sus consecuencias

Entre las trayectorias esperadas de emisión presentadas por los organismos científicos y técnicos como la Organización Internacional de la Energía, y el objetivo de no superar los 2°C, queda una brecha, explicada en el *Gap Report* del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)<sup>16</sup> y reconocida en la Decisión de Varsovia<sup>17</sup>. La brecha, la cual implicaría un aumento de 3.7°C<sup>18</sup> puede cuantificarse en costos adicionales de adaptación para todos los países, y debería servir para promover acciones más ambiciosas por parte de los mayores emisores, y movilizar a los países en desarrollo a desarticular posiciones fosilizadas, de amparo hacia países que hoy no pueden dejar de asumir su parte correspondiente de responsabilidad. Ello debe incluir no solo a los países desarrollados y economías en transición sino también, a los grandes emisores en desarrollo: China en primer lugar, pero también aquellos que estén entre los primeros veinte emisores mundiales<sup>19</sup>.

La difusión de los datos científicos más recientes relativos a las proyecciones de incremento de temperatura promedio mundial conlleva una doble implicancia, reconocida crecientemente por las partes en el proceso de negociación. Por una parte, hay un reconocimiento expreso del esfuerzo aún por delante para evitar daños catastróficos; y por otra parte, un reconocimiento tácito de los daños que el actual camino de tibias decisiones a nivel multilateral generará en términos económicos y de pérdida de vidas humanas y medios de vida.

Es por ello que no sorprende la adopción de un mecanismo de pérdidas y daños en el ámbito de la CMNUCC, luego de años de oposición expresa a este concepto por Estados Unidos. La decisión sobre pérdidas y daños de Varsovia<sup>20</sup> celebrada por la comunidad ambiental, esconde en realidad un embarazoso reconocimiento del estado de situación, donde la inacción de los grandes emisores ya está causando daños a países víctimas de fenómenos climáticos extremos, generando la posibilidad de reclamos por responsabilidad civil internacional (el daño causado por un país a un

<sup>16</sup> UNEP. (2010). *"The Emissions Gap Report"* (Pág. 55). Nairobi. Disponible en: <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport>

<sup>17</sup> UNFCCC (2013a) Op. Cit.

<sup>18</sup> Hare *et al* (2013) Op. Cit.

<sup>19</sup> Ver nota al pie N° 2.

<sup>20</sup> UNFCCC (2013b) Op. Cit.

tercer país por una actividad de riesgo). Esta decisión no deja de constituir un mecanismo con potencial para licuar las discusiones y así, evitar daños mayores a través de múltiples demandas en los tribunales nacionales e internacionales, que sin duda se plantearán en un futuro próximo contra los mayores emisores, de continuar su negligente inacción ante un riesgo conocido y cuyos daños recaen sobre terceros países.

## **V. Conclusión: De Varsovia a Lima**

La Conferencia del Clima realizada en Varsovia confirmó la tendencia visible desde varios años atrás, sobre la voluntad de los dos mayores emisores de avanzar sobre sus propias políticas domésticas antes de comprometerse a nivel internacional. Lo mismo puede decirse de la Unión Europea, con la salvedad de que su política doméstica en materia climática, está más avanzada que la de Estados Unidos y China. Por tanto, no hay aún suficiente masa crítica para lograr un acuerdo global ambicioso que traccione a los grandes emisores para realizar esfuerzos adicionales. En tal escenario, es mejor continuar trabajando en el ámbito multilateral en los niveles técnicos, proponiendo estándares y metodologías comunes de medición e información sobre emisiones de GEI en todos los sectores. Forzar un acuerdo antes de tener una masa crítica en términos de voluntad política de los grandes emisores solo llevará a un acuerdo blando, como el logrado para el segundo período de compromisos del Protocolo de Kioto, que lejos de fomentar la acción climática, genera una percepción de fracaso colectivo y falsa comodidad, en la cual no se negocia a nivel internacional y tampoco se mejora la performance a nivel nacional.

En un escenario de no acuerdo, como el actual, cobran importancia los esfuerzos nacionales y sub-nacionales (incluyendo provincias, regiones y ciudades), los cuales terminan por ser guía de la acción de gobiernos en sectores específicos y permiten avances a nivel local mientras se mantiene la inacción a nivel internacional.

Un ejemplo que marca lo que posiblemente sea el camino para avanzar en el marco multilateral, se presenta con las decisiones adoptadas en Varsovia para homogeneizar los enfoques nacionales y sub-nacionales en materia de créditos de carbono por la deforestación evitada, conocido como el mecanismo de REDD+ (Reducción de Emisiones de Carbono

causadas por la Deforestación y la Degradación de Bosques). Estas seis decisiones establecen:

- ▶ Un sistema de puntos focales a nivel nacional para coordinar temas de REDD;
- ▶ Modalidades para sistemas nacionales de monitoreo forestal;
- ▶ Detalles sobre la aplicación y respeto de salvaguardas sociales y ambientales en proyectos REDD;
- ▶ Guías y procedimientos para la evaluación técnica de presentaciones de países sobre niveles de referencia de emisiones forestales y/o niveles de referencia forestales;
- ▶ Modalidades para la medición, reporte y verificación de proyectos REDD; y,
- ▶ Una decisión apoyando las actividades para enfrentar las causas de la deforestación y degradación forestal.

Así, el sistema de Naciones Unidas asume un papel de fijador de estándares y metodologías para la medición y contabilización de emisiones en el sector forestal, favoreciendo el establecimiento de metas nacionales y el desarrollo de sistemas independientes a nivel nacional y sub-nacional, que puedan manejarse con una metodología y patrones de contabilidad comunes.

De la misma manera, nuestra región podría fomentar la adopción de metas de mitigación concretas y comunes, que permitan al sistema de Naciones Unidas funcionar como mecanismos de medición y estandarización, hasta tanto exista voluntad política para asumir un acuerdo más estricto con metas vinculantes para los mayores emisores.

En un escenario como el descrito anteriormente, la decisión mancomunada de países de la región de asumir metas comunes, vinculadas directamente al esfuerzo de los mayores emisores, es la mejor manera de contribuir positivamente al esfuerzo común, proponer un aporte efectivo al esfuerzo colectivo de mitigación, evitando simultáneamente los costos excesivos o la situación de meros observadores, que temen hacer ofrecimiento alguno hasta tanto se definan las acciones de los mayores emisores. Asimismo, plantear metas en términos relativos al esfuerzo de los mayores emisores permite trabajar en un contexto de mejora continua de procesos, con un

aporte positivo y creativo en materia de mitigación y justicia climática, preparando el terreno para el momento en que exista la voluntad política suficiente por parte de los mayores emisores para cerrar la brecha entre la aspiración y la acción.