

## הזכות לפיתוח במגבלות משבר האקלים

### הצעה לתוכנית חירום בינלאומית להתמודדות עם משבר האקלים ועם משבר הפיתוח: זה"ב - זכויות התפתחות בחממה

#### סיום אתנז'יו

מדע האקלים מלמדנו כי חרגנו מזמן ממה שהוגדר "התערבות אנושית מסוכנת במשטר האקלים", ואנו על סף מה שניתן לכנותו "התערבות אנושית קטסטרופלית" במערכת האקלימית של כדור הארץ. לפיכך, אין לנו מנוס מהכרעה חדה, שתוליך למסלול התמודדות מזורז ומחמיר. הדבר אפשרי רק באמצעות תוכנית חירום בינלאומית, שתתחור להותיר את ההתחממות הגלובלית בטווח טמפרטורה של לא יותר משתי מעלות צלזיוס גבוה יותר מכפי שהן כיום, טווח שגם הוא רגיש בלא מעט מקומות על פני הגלובוס - אך כפי הנראה לא יוביל לקטסטרופה עולמית. בתרחיש כזה, פליטות גזי החממה אמורות להגיע לשיא בשנת 2015, ואז לקטון בקצב מחייב של 6% לשנה, עד שיפחתו ב-2050 לרמה של 20% מהפליטות ב-1990. מבחינת ריכוזי הפחמן הדו-חמצני באטמוספירה, הללו יטפסו לשיא של 425 חלקים למיליון, לפני שיתחילו לרדת.

מסלול חירום שכזה הוא, בוודאי, אתגר טכנולוגי - אך עוד יותר מכך זהו אתגר פוליטי. אחרי ככלות הכל, המציאות הפוליטית של ההתמודדות עם משבר האקלים נעשית בעולם מקוטב באורח קיצוני, המאופיין בשיעורי עוני בלתי נסבלים בצד עושר עצום (התופח בקצב מהיר). הדרך המובילה כיום מעוני לשגשוג כרוכה בהליך פיתוח הכולל גידול עצום בשימוש באנרגיה מדלק מאובנים. דרך זו אינה אפשרית עוד. כל תרחיש שבו המוביליזציה הכלכלית של אפילו חלק קטן מהאומות העניות נעשית בנתיב הזה הוא עתיד שיגרור עלייה דרמטית בפליטות הפחמן הדו-חמצני, ויהפוך את הצהרות החירום לבדיחה גרועה. אנו נמצאים אפוא בצומת שבו משבר האקלים פוגש את משבר הפיתוח, ולשורשו של האתגר המורכב העומד בפנינו. המיעוט הקטן של עשירי העולם הותיר מרחב אטמוספרי מצומצם ביותר לכל השאר, עניי העולם. הותרנו כה מעט, שאף אם בדרך פלא כל פליטות גזי החממה של המדינות המתועשות היו נפסקות מחר - עדיין היה על המדינות המתפתחות, כדי לעמוד באתגר הגלובלי, לאמץ כלכלה שאינה מבוססת כלל על פליטת פחמן, וכל זאת תוך כדי המאבק בעוני מבית. זהו לא רק השורש של המשמה הפיזית של המאבק בהתחממות, אלא גם השורש של התסבוכת הפוליטית שמעכבת, וכמעט בולמת, את ההידיינות הבינלאומית בנושא האקלים.

כדי שיהיה סיכוי כלשהו לתוכנית חירום אפקטיבית להתקבל, עלינו לוודא אם כן

שהיא אינה מקבעת את הפערים העצומים הנוכחים כיום בעושר ובהכנסה בין העולם העשיר לעולם העני. אדרבא, עליה להביא להקטנת פליטות גלובליות, תוך כדי שיפור בחיי העניים והצבת יעדי פיתוח שאפתניים. יש להביא לצמצום בפליטות של אלו שהם כבר עשירים ולהימנע מגידול בפליטות של אלו שיוצאים ממצב של עוני, כל זאת מבלי לפגוע בשאיפות ההתפתחות הצודקות של האחרונים.

הבעיה היא כמובן, שנכון להיום עשירי העולם אינם מוכנים לתרום יותר מהפרשה מינימלית למאבק בשינוי האקלימי. הנכונות אף פוחתת כאשר הכסף מיועד לאנשים ופרוייקטים "מעבר לים". לאור זאת, ניתן להבין את חששם של נציגי העולם המתפתח בדיוני האקלים, שהסכם גלובלי מחמיר יטיל עליהם עלויות כספיות שיעכבו ויפגמו בהתפתחותם הכלכלית באופן בלתי הפיך לטווח הארוך. אם נציגי המדינות העניות יראו את צעדי מניעת ההתחממות ככאלו שבאים על חשבונם, ומסיטים משאבים מהמאבק בעוני - הם לא ישתפו פעולה. כתנאי מקדים לתמיכתם בתוכנית חירום בינלאומית, נציגי המדינות העניות דורשים לראות הצעות המבטיחות באופן ברור את הזכות לפיתוח. זוהי התסבוכת הפוליטית. כל עוד אין על השולחן הצעה רצינית לחלוקת הנטל, הצעה המבטיחה שניתן להוציא לפועל תוכנית חירום גלובלית מבלי לחנוק למוות את סיכויי ההתפתחות של העולם המתפתח, נציגיו במשא ומתן יסיקו כי ההירתמות למאמץ כרוכה עבורם ביותר הפסד מאשר רווח.

מנגנון אפשרי שעשוי להתיר את הפלונטר הוא קביעת "זכויות ההתפתחות בחממה" (זה"ב). מנגנון הזה"ב איננו רק מכיר בזכות לפיתוח, אלא גם מציב אותה כמסד מרכזי בתוכנית ההתמודדות עם משבר האקלים. הוא מבקש לשריין עבור המדינות המתפתחות חלק בר קיימא מהמרחב האטמוספרי העולמי המצומצם שנותר, ולעשות זאת באופן שיאפשר להן לשגשג במסגרת צנועה זו. הדבר יתבצע באמצעות קיבוע הזכות לפיתוח ב"רף פיתוח מחייב" - רמת הכנסה אשר אלו שמתחתיה פטורים מהחובה לשאת בנטל המשותף לפתרון משבר האקלים. רף הפיתוח יוצב ברמת רווחה כלכלית שתעמוד באופן ברור מעל לאספקת הצרכים הבסיסיים, אך גם במובהק הרבה מתחת לרמות צריכת השפע במדינות העשירות. לאלו שמתחת לרף יש אחריות מצומצמת לבעיית האקלים ויכולת מוגבלת להשקיע בפתרונה. לדידם, ובצדק, הפיתוח הוא העדיפות המרכזית, ובעודם נאבקים להגיע לרמה נאותה של רווחה כלכלית, אין לצפות כי יוכלו על ידי חלוקה בלתי פרופורציונלית של נטל ההתמודדות עם קיצוץ הפליטות.

לעומתם, אלו שמעברו השני של הרף הם אלו שכבר מימשו את זכותם לפיתוח. עליהם מוטלת עתה האחריות לשמר זכות זו גם בעבור האחרים. עליהם לחלוק בנטל על פי העיקרון שעליו כבר הוסכם בהסכמי המסגרת של האו"ם (UNFCCC), של "אחריות משותפת אך שונה ותלויה יכולת" - למימון תוכנית חירום גלובלית. עליהם לשאת

בעלויות לא רק של צמצום הפליטות של הצריכה העודפת שלהם - אלא גם להבטיח כי מדינות הנמצאות כעת מתחת לרף יתקדמו בתהליך פיתוח שיאפשר להן לחצות את הרף במסלול שיהיה בר קיימא, כלומר נמוך פליטות.

החזרה על המילים אחריות ויכולת לא נועדה רק להדר את הטקסט במלים יפות המופיעות באמנת המסגרת של האו"ם. אלו הם העקרונות של תוכנית הזה"ב לחלוקת הנטל מסיבה מאוד פרקטית: משום שרק הם יכולים להיות בסיס איתן לתוכנית חירום גלובלית אמיתית.

אנו מציעים להציב את רף הפיתוח על רמת הכנסה שנתית של 9,000 דולר, לפי מדד שוויון כוח הקניה (PPP). ניתן כמובן להידיין על הסכום המדויק, אך סכום זה משקף רמה שהיא מעבר למחסור בצרכי קיום בסיסיים (והוא רלבנטי בהרבה מרף העוני העולמי המוזכר שוב ושוב של הכנסה של 1\$ עד 2\$ ליום). הוא עומד בדיוק מעל להכנסה הגלובלית הממוצעת (כיום כ-8,500 דולר), ואפשר להתייחס אליו כאל רף הכניסה למה שניתן לכנות "מעמד ביניים גלובלי" (השונה כמובן מאוד ואמיד הרבה פחות מ"מעמד הביניים" שאליו אנו רגילים להתייחס במערב). ב"מבחן המאזניים" - הנקודה שבה על העניים להתחיל לשאת גם הם בחלוקת הנטל כדי שהעשירים יישאו בו פחות - הוא מוצא נקודת איזון סבירה בין כפות המאזניים.

אנו מגדירים יכולת ככל הכנסה מלבד זו הנמצאת מתחת לרף הפיתוח. באותו אופן אנו מגדירים אחריות כפליטת פחמן מצטברת, שאינה חלה על הפליטות שנוצרות כתוצאה מפעילות כלכלית שאינה מגיעה לרף הפיתוח. הרעיון הוא שכל תוכנית עולמית של חלוקה בנטל ההתמודדות עם משבר האקלים, החותרת להגן על הזכות לפיתוח, צריכה לפטור מהשתתפות בעול "הכנסות הישרדות" ו"פליטות הישרדות". רמת האחריות ורמת היכולת יוגדרו באופן פרטני, הלוקח בחשבון את כל הפערים בהכנסה ובפליטות: לא רק בין מדינה לזולתה, אלא גם את האי שוויון בתוך המדינות. זוהי נקודה חיונית, שכן התבססות על ממוצעים לאומיים לנפש לא תראה את העומק האמיתי של הצורך בפיתוח או את היקפו האמיתי של העושר הלאומי.

הטבלה שלהלן מציגה נתונים של רמות יכולת ואחריות של ארצות שונות. הערכות אלו מרוכזות למדד אחריות ויכולת (מא"י), המכמתת תחייבויות לאומיות לצעדים של צמצום פליטות במסגרת תוכנית חירום גלובלית. על פי חלוקה זו, על ארה"ב לשאת במעט יותר משליש מהנטל העולמי, ועל האיחוד האירופי לשאת בכרבע ממנו. חלקה של סין, לעומת זאת, עומד על כשבעה אחוזים בלבד מהנטל העולמי, בעוד חלקה של הודו זעום ממש: כשליש האחוז (ראו טבלה).

	Percentage share of					
	Global population	Global income	Global capacity	Cumulative emmissions 1990-2005	Global responsibility	Global RCI
United States	4.7	20.2	31.8	23.7	37.0	34.3
EU (27)	7.7	21.5	29.0	17.8	23.1	26.6
United Kingdom	0.9	3.3	4.7	2.5	3.6	4.3
Germany	1.3	4.0	5.6	3.8	5.2	5.5
Russia	2.2	2.5	1.5	7.4	4.3	2.3
Brazil	2.9	2.6	2.1	1.3	1.0	1.6
china	20.4	14.7	7.1	13.8	6.6	7.0
India	17.0	6.1	0.4	3.8	0.3	0.3
South Africa	0.7	0.9	0.8	1.6	1.5	1.1
LDCs	8.3	1.4	0.1	0.4	0.0	0.0
All high income	15.6	53.9	78.8	52.7	76.9	78.5
All middle income	47.7	36.6	20.7	41.1	22.8	21.1
All low income	36.7	9.5	0.5	6.2	0.4	0.5

**טבלה: שיעור האוכלוסיה הלאומית ביחס לאוכלוסיית העולם, ההכנסה, היכולת, הפליטות המצטברות, האחריות והמא"י במדינות ובאזורים נבחרים.**

אם למשל מתברר כי עלותה של תוכנית חירום היא אחוז מן התל"ג העולמי, המחויבות של כל אחד מאזרחי ארה"ב, הנמצא מעל לרף ההתפתחות, תהיה בשיעור של 780 דולר לשנה. באיחוד האירופי היקפה יהיה בסך 372 דולר לשנה, 142 דולר בסין ו-51 דולר בהודו.

אם העלויות יחולקו במסגרת פרוגרסיבית המתבססת על עקרונות של יכולת ואחריות, הנטל יחולק באופן שהוא גם הוגן, וגם כזה שאינו מורגש באופן אגרסיבי מדי. ככל שיתברר כי העלויות גבוהות יותר, כך יגדל הצורך לחלוק בהן באורח הוגן. הבטחה המשמחת היא שלפי שעה העלויות אינן צפויות להיות כה גבוהות עד שידרשו החלטות דרקוניות. כלומר, גם כיום, ניתן עדיין להימנע מקטסטרופה אקלימית, ובה בעת להמשיך במסלול פיתוח בקנה מידה גלובלי. עולמנו הוא עולם עשיר, ועל אף המשבר האקלימי והמשבר הסביבתי הרחב יותר, עדיין קיימות בו אפשרויות פיתוח בנות קיימא.

החדשות הפחות משמחות הן שהיישום הפוליטי של תוכנית כזו עדיין אינו בהישג יד. לפנינו שתי משימות: הראשונה בהן היא החובה לגייס כוח פוליטי להשקיע חלק משמעותי מהתל"ג העולמי, אחוז ואולי אף עד שלושה אחוזים, בתוכנית חירום גלובלית. השנייה, יש להבטיח שתוכנית כזו תיושם בשיטה של "מס פחמן" פרוגרסיבי גלובלי. אלו

כמובן משימות כבירות, אך עלינו להכיר בכך שהן המסד החיוני לכל תוכנית רצינית לטיפול במשבר האקלים. רק אם העשירים יותר ובעלי האחריות הרבה יותר למשבר (במדינות העשירות והעניות כאחד) יישאו בעלויות הגדלות של תהליכי ההתאמה הכלכלית ועליית המדרגה בייצור אנרגיה נקייה, ניתן יהיה להיאבק בהתחממות ובמקביל להביא פיתוח למקומות בהם הוא נדרש.

בעולם כה מקוטב כשלנו, על משטר אקלים בר קיימא להימנע לכל הפחות מלייצר נזק נוסף, כלומר עליו לא להפוך לעוד משוכה בפני פיתוח ומלחמה בעוני. יתרונה הגדול של תוכנית הזה"ב הוא שהיא נמנעת ממכשלה זו. בדיוק בשל כך ניתן לטעון כי דווקא תוכנית כזו, הנראית אולי במבט ראשון מסובכת ותלויה יתר על המידה ברצון טוב - דווקא היא גם הריאלית ביותר. אם המחיר של המאבק במשבר האקלים הוא שצמצום הפליטות וההתאמה המערכתית ממומנים על ידי מס (צנוע למדי) על צריכת היתר של העשירים למדי - וזוהי בדיוק הפואנטה של תוכנית הזה"ב - מה זה מלבד גישה ריאליסטית המביטה נכוחה אל תנאי החיים בעולם הסופי שבו כולנו חיים, ושאותו נגזר על כולנו לחלוק?