

Temas y ejes de un debate con pronóstico reservado

El nudo de Copenhague

Gerardo Honty

Desde hace décadas se sabe que la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera tiene consecuencias sobre el cambio climático. Desde hace al menos 20 años esto ha tomado estado público mundial y desde 1992 existe una herramienta política internacional para actuar sobre este problema: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Desde el año 2007, con el cuarto informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) es reconocida por el mundo entero, la necesidad de reducir significativamente las emisiones antropógenas de GEI para estabilizar su concentración en la atmósfera a niveles que eviten un cambio climático peligroso para la vida en el planeta. Las soluciones tecnológicas existen y se sabe que el costo de la reducción de hoy es menor que el costo de la reparación mañana. No obstante ello, la decisiva 15ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC que se celebrará en diciembre no logrará los acuerdos necesarios. Este artículo expone las divergentes perspectivas políticas de los principales grupos de países que explican el estancamiento de las negociaciones.

Los hilos que componen el nudo

Para comprender la dificultad de encontrar acuerdos entre los países en el marco de la CMNUCC es imprescindible ir a los compromisos firmados en 1992 que son la base jurídica de las actuales negociaciones. Allí se establecen objetivos y principios que tienen distintos grados de relevancia para los diferentes países. Por un lado se establece el objetivo claro de estabilizar “las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”. Esto, de

acuerdo al último reporte del IPCC citado más arriba, solo se lograría con grandes esfuerzos de reducción por parte de los países desarrollados (PD) y una contención del aumento de las emisiones de los países en vías de desarrollo (PVD). Por otra parte, el objetivo de la Convención establece que esto debe “permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”. Y más aún debe tener “plenamente en cuenta las necesidades prioritarias legítimas de los países en desarrollo para el logro de un crecimiento económico sostenido y la erradicación de la pobreza”. Es decir que la reducción de emisiones, tanto en los PD como en los PVD no debe impedir la continuación del crecimiento económico.

Además de estos dos factores -que son vistos como contrapuestos por varias delegaciones-, la Convención establece que los países “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” (artículo 3). Las implicancias de este breve párrafo son medulares. Primero, la reducción de emisiones no solo debe lograrse sin detener el crecimiento económico sino que además debe hacerse con equidad. Es decir que el reparto de los costos y esfuerzos entre los países (y dentro de los países aunque de esto se habla menos) debe hacerse de manera equitativa. Y en seguida da la pauta de lo que entiende por equidad con uno de los principios fundamentales de la Convención: las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades. Estos principios abren un complejo debate acerca de la forma de medir la equidad y las diferencias, discusión que está en la base del estancamiento actual de las negociaciones.

5

En resumen, la Convención establece tres focos de atención distintos: la preservación de sistema climático, la continuidad del crecimiento económico y la distribución equitativa de costos y beneficios. Buena parte de la discusión actual está relacionada con el énfasis que los países -o grupos de países- ponen en uno u otro de estos tres componentes principales como se verá en los párrafos siguientes.

Los países desarrollados exigen compromisos

Los PD están exigiendo de los PVD compromisos de contención de sus emisiones pues de nada valdrán -dicen- sus esfuerzos, si estos últimos no adoptan también sus propias medidas de reducción. En los tiempos en que se firmó la Convención de Cambio Climático (1992) los PD eran largamente los mayores emisores de GEI del planeta. Es posible, que no se haya previsto que en tan corto tiempo los PVD iban a superar en su conjunto a las emisiones sumadas de los PD. Quizá poca gente esperaba que tan solo quince años después de firmada la Convención iba a ser un país de tercer mundo (China) el mayor emisor de GEI. Sea como sea, los escenarios futuros que hoy se conocen indican que para el año 2020 las emisiones de los PVD serán largamente mayores que las de los PD.¹

Esto lleva a los PD a exigir en las negociaciones alguna forma de compromiso de reducción de las emisiones esperadas para el futuro en los PVD. De acuerdo a los datos del IPCC, estos últimos deberían tener una “desviación” de -15% a -30% de sus emisiones esperadas -en el escenario de referencia- para el año 2020. Al menos exigen que las economías más avanzadas de los PVD asuman compromisos en virtud de “las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades”. En este sentido, argumentan los PD, hay países

en desarrollo que tienen mayores responsabilidades y capacidades que otros y deberían hacerse cargo.

Los países en vías de desarrollo no aceptan compromisos

Pero los PVD no están dispuestos a fijarse ninguna meta de reducción de emisiones ni establecer ninguna diferenciación entre ellos hasta que los PD no cumplan con su compromiso establecido en la Convención de liderar los esfuerzos de mitigación y transferir recursos a los PVD. “Las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos” -reza el Artículo 3- y a juicio de los PVD esto está lejos de haberse demostrado.

Pero más evidente aún es la falta de cumplimiento de otro compromiso. La Convención obliga a los PD a transferir fondos a los PVD para hacer frente a los costos de la adaptación al cambio climático y adecuar sus economías para lograr un desarrollo sostenible (artículo 4). Esto incluye la transferencia de tecnología y conocimientos -o el acceso a ellos-, así como el apoyo al “desarrollo y el mejoramiento de las capacidades y tecnologías endógenas de las Partes que son países en desarrollo”. Pero además condiciona el cumplimiento de los compromisos por parte de los PVD a la efectiva transferencia de recursos: “La medida en que las Partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención dependerá de la manera en que las Partes que son países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología”

Por otra parte, la Convención reconoce el derecho de los países al crecimiento y esto es presentado por los PVD como un argumento a favor de no asumir compromisos que les puedan significar reducir sus niveles de producción y consumo. “...teniendo plenamente en cuenta las necesidades prioritarias legítimas

1. Una interesante compilación de las tendencias puede verse en el sitio del World Resources Institute: The Climate Analysis Indicators Tool <http://cait.wri.org/cait.php?page=calctrend&mode=view>

de los países en desarrollo para el logro de un crecimiento económico sostenido y la erradicación de la pobreza (...) y que los países en desarrollo, para avanzar hacia esa meta, necesitarán aumentar su consumo de energía” como se indica en los primeros párrafos de la Convención. “...y se tendrá plenamente en cuenta que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de las Partes que son países en desarrollo” dice en su artículo 4.

Los distintos enfoques

Uno de los desacuerdos principales en el seno de la Convención gira en torno a la forma de llevar a la práctica el principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades”. De acuerdo a este principio los mayores responsables (del calentamiento global) y con mayores capacidades (económicas, tecnológicas, institucionales, etc.) tienen que hacer los mayores esfuerzos. Como contrapartida, los de menores responsabilidades y capacidades no deberían tener compromisos de reducción y serían los primeros beneficiarios a la hora de la transferencia de recursos.

El problema es cómo se miden las responsabilidades y las capacidades. Con respecto a lo primero, Brasil ha sostenido, ya desde el mismo momento en que se firmó la Convención, que las responsabilidades no deben medirse en función de las emisiones actuales de los países sino en función de las emisiones “históricas”. El fundamento de esta posición es que el problema del cambio climático no deriva de las emisiones que hoy se realizan, sino de la acumulación de gases en la atmósfera a lo largo de los años. Bajo esta óptica las emisiones de los PD resultan siempre superiores que la de los PVD. Como consecuencia, estos últimos no tendrían mayores responsabilidades y por lo tanto quedarían eximidos de realizar cualquier esfuerzo de reducción.

Otro enfoque -que ha sido sostenido principalmente por China- aduce que no se puede

utilizar como indicador de responsabilidad las emisiones por país en términos absolutos, sino que debe hacerse sobre una base ponderada en relación a los habitantes de ese país. Esto es, que se tome como indicador de referencia las emisiones *per capita*. De acuerdo a este enfoque, China que hoy aparece en el primer lugar de la lista de países emisores, cae a la mitad de la tabla cuando se utiliza como indicador de responsabilidad las emisiones por persona.

Con relación a la forma de medir las “capacidades”, los indicadores más frecuentemente invocados son: el Producto Bruto Interno, el Índice de Desarrollo Humano, el potencial de mitigación, la intensidad energética, entre otros, o una combinación de varios de ellos. Esta discusión es trascendente, no tanto para determinar los esfuerzos de mitigación que deben hacer los países, sino para determinar la distribución de los fondos y tecnología a ser transferidos desde los PD a los PVD. Y este es un tema de intensos debates no ya entre PD y PVD sino al interior de estos últimos. Bolivia ha presentado este año en el seno de Convención, una interesante propuesta que articula las responsabilidades históricas y las emisiones *per capita* para establecer los niveles de transferencia de recursos y compromisos de reducción.²

Los bloques

No se puede analizar el debate al interior de la Convención y los motivos del estancamiento actual si no se describen brevemente los agrupamientos de países que existen en su seno. Hasta ahora hemos esquematizado en análisis dividiendo al conjunto de países que son Partes de la Convención en “Desarrollados” y “En Vías de Desarrollo”. A esta altura del análisis es necesario ahondar un poco más y distinguir al menos los agrupamientos principales: la Unión Europea, el Grupo “Paraguas”, el G77 + China, el grupo PMD y la AOSIS

2. Véase posición de Bolivia en <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/misc04p01.pdf>

Unión Europea

Los 27 estados que actualmente componen la Unión Europea actúan en bloque en el seno de la Convención. Es de destacar que en tanto bloque regional económicamente integrado, este grupo es en sí mismo una Parte de la Convención que incluso tiene un compromiso de reducción unificado en el marco del Protocolo de Kioto. La Unión Europea, tanto en Kioto como en el proceso actual, es el grupo de PD que ha propuesto más altos niveles de reducción de emisiones.

Grupo Paraguas

Este grupo (*Umbrella Group*) está integrado por la mayoría de los PD que no son parte de la Unión Europea: Australia, Canadá, Islandia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Rusia, Ucrania y Estados Unidos. En general ha sido el grupo más reticente a asumir mayores compromisos en el ámbito de la Convención.

G77+China

Este grupo fue creado en 1964 en el contexto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Actualmente está integrado por unos 130 países y puede decirse que representa a la totalidad de los países en vías de desarrollo. A los efectos de las negociaciones de cambio climático resulta un grupo conflictivo en tanto tiene en su seno a países altamente emisores (como China), países relativamente ricos cuyas economías dependen sustancialmente del petróleo (Arabia Saudita, Kuwait, Qatar, etc.) y países muy pobres y vulnerables al cambio climático (como Bangladesh)

PMD

El grupo de los países menos desarrollados (PMD) forma parte del G77+China y tiene solapamientos con los otros dos grupos que se mencionan a continuación: la AOSIS y el Grupo Africano. Lo integran los 49 países más pobres del mundo y por supuesto su principal preocu-

pación en la Convención es la transferencia de recursos para el desarrollo y para la adaptación al cambio climático.

AOSIS

La Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS por sus siglas en inglés) es una coalición de 43 pequeños países ubicados en islas de tierras bajas y particularmente vulnerables al aumento del nivel del mar. Es el grupo que promueve mayores compromisos de reducción a los países industrializados.

El Grupo Africano (países de África), el Grupo de Integridad Ambiental (México, Corea y Suiza) y algunos otros agrupamientos que actúan eventualmente en la Convención -como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) o la Liga Árabe- completan el cuadro de los agrupamientos de la Convención.

Los ejes del debate actual

En este contexto de agrupamientos de países y con el marco de objetivos y principios de la Convención pueden establecerse los ejes de debate principales en este proceso hacia la COP 15 de Copenhague:

1) El nivel de reducción de emisiones a que deban comprometerse los PD. Los PD proponen metas de reducción muy por debajo de los niveles necesarios de acuerdo al IPCC. La Unión Europea es quien está haciendo la mayor oferta y esta consiste en una reducción de 30%³ si los demás países asumen compromisos similares y de 20% en caso contrario. El Grupo Paraguas no tiene una posición común pero sus países han hecho ofertas muy menores. Por ejemplo Japón ha propuesto una reducción de 8% y Estados Unidos 0%. Los PVD en general están requiriendo reducciones del 45% para los PD.

3. En este artículo los porcentajes de reducción refieren a un meta para el año 2020 sobre los niveles de emisiones del año 1990.

2) Compromisos que deben asumir las economías mayores de los PVD. Los PVD -particularmente a través de las declaraciones del G77+China- no aceptan ninguna forma de diferenciación entre sus países que obligue a unos sí y a otros no a comprometerse con ninguna forma de reducción. En general argumentan que no son los responsables del problema y por lo tanto no les corresponde hacerse cargo. Los PD, como se dijo más arriba, entienden que de nada servirán sus reducciones si no hay alguna contraparte en este sentido de parte de los PVD en virtud de las emisiones esperadas de estos países en la próxima década. Un nuevo instrumento que se está debatiendo para resolver esta diferencia son las Medidas de Mitigación Apropriadas al País (NAMAs por sus siglas en inglés) un plan de mitigación voluntario con el que los PVD se deben comprometer y que sería monitoreado internacionalmente.

3) Mecanismos de flexibilización a los que pueden acceder los PD para cumplir con sus compromisos a través del mercado de carbono. El mecanismo de mercado de carbono que vincula a los PD con los PVD es el Mecanismo de Desarrollo Limpio. Este ha presentado una serie de fallas importantes en los años que lleva en funcionamiento y se hace necesaria una profunda modificación de su arquitectura para que cumpla con sus objetivos de ayudar a los PD a cumplir sus compromisos y contribuir al desarrollo sustentable de los PVD. Entre los principales temas de debate está la inclusión de nuevas actividades hasta ahora no permitidas bajo este mecanismo como la energía nuclear, las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono y la reducción de emisiones de la deforestación y degradación de bosques (REDD). Esta última es motivo de grandes controversias en la medida que la deforestación es una de las principales causas de emisiones en los PVD pero genera muchas dudas respecto a sus medios de implementación y control para que sea efectiva y no tenga impactos sociales y ambientales negativos.

4) Instrumentos y montos para la transferencia de recursos financieros y tecnológicos a los PVD. Respecto a los mecanismos e instrumentos de transferencia de recursos, hay varias propuestas pero ninguna ha logrado consenso. El problema principal en este tema sigue siendo el de los montos a los que deben comprometerse los PD que hasta ahora han sido extremadamente bajos para las necesidades de adaptación y desarrollo de los PVD.

El nudo se cierra en Copenhague

En virtud de lo anteriormente expuesto resulta difícil imaginar el resultado de un acuerdo sustancioso al final de la reunión de Copenhague. Las distancias entre los distintos intereses son demasiado grandes y los costos derivados de las diferentes opciones serán significativos. Pero, por otra parte, la CMNUCC está obligada a presentar algún tipo de resultado luego de un proceso tan largo y costoso. Lo más probable que ocurra es que se llegue a un acuerdo poco ambicioso, que incluya bajas metas de reducción de emisiones de GEI por parte de los PD, amplios mecanismos de flexibilización, compromisos voluntarios de los PVD por la vía de las NAMAs y escasos fondos para transferencia de tecnologías y recursos financieros de los PD a los PVD. Evidentemente será un acuerdo que no va a ser eficaz para cumplir con el principal objetivo de la Convención -evitar el cambio climático peligroso- ni facilitará el desarrollo sustentable de los PVD. Al igual que ocurrió en Kioto, no se alcanzará el acuerdo *necesario* sino el *posible* en el contexto de la actual política internacional. Será un paso más, pero demasiado corto ante un problema global que exige largas zancadas, cuando no una feroz carrera contra-reloj. <

Gerardo Honty es Investigador en temas de energía y cambio climático de CLAES (Centro Latinoamericano de Ecología Social), Uruguay.