

Friends of the Earth U.S.

Análisis de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Copenhague

Una sesión informativa para analistas políticos con un enfoque en el rol del gobierno de los EEUU. Enero 21, 2010

En diciembre de 2009, 193 países se reunieron por dos semanas en Copenhague bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (UNFCCC por sus siglas en inglés) para “cerrar un exhaustivo, ambicioso y efectivo acuerdo internacional sobre el Cambio Climático”¹ El Acuerdo de Copenhague, el resultado que emergió de dicho proceso, queda demasiado corto para ese objetivo.

Como países que causaron la crisis del clima, los EEUU y otras naciones enriquecidas tienen la responsabilidad de guiar el camino tratando de una manera justa y efectiva el Cambio Climático. A pesar de los varios años de trabajo para llevar a cabo la conferencia de Copenhague, parecía que había poca posibilidad de lograr un ambicioso y efectivo resultado precisamente porque los países industrializados se rehusaron a operar de buena fe ignorando las fechas límites que ellos mismos se pusieron. Desafortunadamente, no nos sorprendió que EEUU lo hiciera. Con el Acuerdo de Copenhague, los EEUU y otros países ricos, fracasaron en comprometerse a profundizar la reducción de emisiones de gases que producen el efecto invernadero y de proveer fondos adecuados para soluciones en los países en desarrollo. Además, el proceso para llegar al Acuerdo no fue democrático, ni transparente, y en la periferia de los procesos oficiales de las Naciones Unidas. La administración de Obama y el gobierno de Dinamarca, como presidente de la Conferencia de las Partes, disminuyeron gravemente el proceso de la UNFCCC al mismo tiempo que minaban la integridad, la imparcialidad y la justicia del medio ambiente.

Negociaciones internacionales sobre el Cambio climático: Un proceso de 2 vías

La UNFCCC acordó en 1992, el Marco del acuerdo que rige las acciones intergubernamentales de los gobiernos para tratar el cambio climático. El Protocolo de Kyoto es un acuerdo específico bajo la UNFCCC que implementa el compromiso de la reducción de emisiones de los países industrializados, junto con otras acciones acordadas por todos los países para tratar el cambio climático. Aunque los EEUU no ha ratificado el Protocolo de Kyoto, es una parte de UNFCCC y por esta razón está atado a las obligaciones de la Convención. Las negociaciones en la UNFCCC han tomado lugar bajo 2 vías: El Grupo de Trabajo Especial en futuros compromisos para las Partes del anexo 1 bajo el protocolo de Kyoto, que es una vía de negociar la implementación del Protocolo de Kyoto (AWG-KP por sus siglas en inglés), y el Grupo de Trabajo Especial en Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA por sus siglas en inglés) que es una vía de negociar bajo la Convención. Estas dos vías fueron diseñadas para dar 2 resultados en Copenhague, los cuales serían legal y substantivamente distintos.

¹ http://unfccc.int/files/press/releases/application/pdf/pr_cop15_20091207.pdf

El Protocolo de Kyoto específicamente expone lo mucho que el Anexo I- o los países industrializados- deberían reducir sus emisiones y a través de cuáles mecanismos. El primer periodo de compromiso del Protocolo de Kyoto termina el año 2012. En estos últimos 4 años, la comunidad internacional a través de AWG-KP, ha estado negociando el próximo periodo de compromiso para las partes del anexo I. A pesar de esto, los países industrializados han mostrado su poca voluntad para cualquier compromiso de reducción de emisiones bajos esta vía de negociación, llevando a una increíble frustración durante todas las negociaciones.

El 2007, la comunidad internacional acordó en "el plan de acción de Bali" el cual llevó a una segunda vía paralela de negociaciones de AWG-LCA para remarcar la implementación de la UNFCCC hacia y más allá del 2012. El AWG- LCA considera temas tales como cómo financiar soluciones para el cambio climático en países en desarrollo, cooperación tecnológica, protección forestal, adaptación a los impactos del cambio climático y acciones apropiadas nacionalmente que los países en desarrollo pueden tomar para reducir sus emisiones. Significativamente, en un esfuerzo de traer a los EEUU a bordo con la acción del clima global, se forjó una sección específica en el plan de acción de Bali para asegurar que los EEUU hiciera reducciones de emisiones comparables bajo la vía de Acción Cooperativa a Largo Plazo (LCA), así como otros países enriquecidos se comprometieron bajo el Protocolo de Kyoto.

Por más de dos semanas en la cumbre de Copenhague, los países negociadores- se quedaban con frecuencia hasta altas horas de la noche tratando de llegar a acuerdos sobre el lenguaje - trabajaron en estas 2 vías para resolver sus diferencias en los textos de negociación, los cuales estaban dirigidos a llegar a ser los resultados de la conferencia. Sin embargo, el proceso de negociaciones estaba obstaculizado frecuentemente por los tropiezos de procedimiento dañino y significativo de la presidencia de la COP danesa. No fue hasta el viernes, diciembre 18, cuando se suponía que sería el día final de la conferencia (la cual finalizó un día después, el sábado 19 de diciembre) que el Acuerdo de Copenhague emergió.

El Acuerdo no era parte del proceso de largos años de negociaciones de 2 vías sobre el cual las discusiones de la UNFCCC estaban enfocadas hasta ese punto. En vez de honrar su responsabilidad para asegurar negociaciones justas y transparentes a través de las 2 vías entre todos los países, la Presidencia de la COP danesa actuó en deferencia a un grupo selecto de naciones enriquecidas e ignoró las preocupaciones de otras, especialmente de los muchos países en vías de desarrollo. Durante todas las negociaciones, las acciones de la presidencia de la COP danesa amenazaron la ya frágil confianza que es la fundación de un acuerdo justo y efectivo.

En medio de la conclusión confusa de la conferencia, se puso muy poca atención a lo que esta dos vías de negociaciones lograron: El mandato del AWG-LCA (Grupo de Trabajo Especial en Acción Cooperativa a Largo Plazo bajo la Convención) que podía haber expirado en Copenhague, fue extendido a la próxima Conferencia de las Partes en Méjico el 2010. Así como también, El AWG-PK (Grupo de Trabajo Especial- bajo el Protocolo

de Kyoto) tenía que entregar los resultados de su trabajo en ese tiempo. De este modo, las negociaciones bajo estas 2 vías continuarán, y la pregunta de cómo este trabajo y el Acuerdo de Copenhague se entrelazarán queda bajo debate.

Qué se necesitaba de Copenhague

Un resultado exitoso de Copenhague habría requerido como mínimo el compromiso de 2 países ricos: un recorte profundo de la emisión de gases de invernadero y adecuados fondos para tratar el cambio climático en países en desarrollo. El Acuerdo de Copenhague no emitió ninguno.

Los países en desarrollo cargan con poca responsabilidad por causar la crisis climática, pero serán ellos los más golpeados por su impacto. La UNFCCC tiene como uno de sus principios claves el principio de responsabilidades compartidas y diferenciadas. Este principio reconoce la histórica responsabilidad de los países industrializados por ser los causantes de la crisis climática y el derecho de los países en desarrollo a caminos de desarrollo sostenible. Bajo la UNFCCC, los EEUU y otros países industrializados como los más grandes contaminadores históricos del mundo - están legalmente obligados a hacer cortes profundos de emisiones en sus lugares y compromisos financieros para ayudar en la transición de los países en desarrollo a economías más limpias y tratar los impactos climáticos.

Un creciente número de científicos advierte que las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera deben ser reducidas a un límite relativamente seguro de 350 partes por millón (ppm) para evitar resultados potencialmente catastróficos. Reducir las concentraciones a ese objetivo requiere un rápido y profundo recorte de emisiones. Sin embargo, según un documento de la UNFCCC que se filtró el final de las dos semanas de secciones en Copenhague, las propuestas de la reducción de emisiones que los países han puesto sobre la mesa aumentaría la concentración de los gases de efecto invernadero atmosférico a por lo menos 550ppm y llevaría a un calentamiento global de al menos 3° C. Según el Panel Intergubernamental en Cambio Climático (el cuerpo de científicos, economistas, y otros expertos que tratan el cambio climático del mundo), se espera que África tenga un calentamiento de más o menos 1.5 veces que el promedio global. Los líderes de África han dicho claramente en Copenhague que si la temperatura global aumentara a 2° C sería devastador para la gente de su continente.

Se estima que el costo para tratar el Cambio Climático en los países en desarrollo es muy variado, pero el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas declaró que su informe Económico y Social Mundial de 2009 concluyó que los países en desarrollo requerirían más o menos el 1% del producto doméstico bruto global –actualmente es de \$500 a \$ 600 billones anualmente – con los mayores fondos que vienen del sector público en un tipo de programa de Plan Marshall.

El contenido del Acuerdo de Copenhague

Lo que es más notable de las 2 páginas y media del Acuerdo de Copenhague es lo que No hace. No provee ninguna reducción de emisión fijada para los países industrializados después del año 2012 (cuando el periodo actual de compromiso al Protocolo de Kyoto termina). Es posible que los países individualmente escriban sobre sus objetivos de reducción, pero no hay nada que los obligue a estos compromisos. La ausencia de los compromisos de reducción de emisiones de los países industrializados pos-2012 podría decirse que es el mayor fracaso de la Cumbre sobre el Cambio Climático.

El Acuerdo identifica la meta de mantener el calentamiento global a 2°C, pero carece de un sistema para determinar si los compromisos individuales de los países se aproximarían a esta meta. Una serie de análisis han concluido que las obligaciones existentes son enormemente insuficientes para llegar a este objetivo; por ejemplo, el documento filtrado de la UNFCCC estimó que con la reducción comprometida hasta ahora, la temperatura subiría por lo menos a 3°C.

El Acuerdo proporciona el lenguaje que los negociadores estadounidenses exigieron con respecto a la transparencia y verificación de las acciones tomadas por la mayoría de los países emisores en desarrollo para la reducción de sus emisiones (i.e. mitigación). Por razones político-domésticas, Los EEUU estaba particularmente interesado en asegurar un compromiso de China. El párrafo más detallado del Acuerdo es sobre las acciones de mitigación en los países en desarrollo y las medidas, informes y verificaciones de estas acciones, las cuales parecen que son voluntarias para los países menos desarrollados y estados islas más pequeños, pero obligatorias para los otros países en desarrollo.

El Acuerdo contiene 2 apéndices en blanco que supuestamente serían llenados por los países que están asociados con el Acuerdo para el 31 de enero, sin embargo ese tiempo límite parece que ahora esta esfumándose. Se supone que el primer apéndice debe contener los objetivos cuantificados de emisiones de toda la economía para el año 2020 para los países del anexo 1. El apéndice provee una columna para que los países anoten el año que servirá como base para medir las futuras reducciones de emisiones. Todos los compromisos del Protocolo de Kyoto han estado basados en la comparación de los niveles en el año 1990, pero Los EEUU y algunos otros países han estado usando los niveles del año 2005 como base. El segundo apéndice es para que los países que no están en el anexo 1 (países en desarrollo) anoten sus acciones de mitigación apropiadas nacionalmente.

En términos de financiamiento, el Acuerdo de Copenhague fija el objetivo para que los países industrializados movilicen \$ 100 billones de dólares americanos anualmente para el año 2020. Este objetivo no vinculante no provee garantía de que ese dinero se materialice (los países industrializados tiene mala fama cuando se trata de entregar fondos comprometidos) La suma – magnitud demasiado baja comparada a la necesidad – vendría de fuentes públicas y privadas que es posible que sean multilaterales o bilaterales. Esto significa que alguna proporción de los fondos dependerá del mercado de carbono. Se espera que los países en desarrollo contribuyan a los 100 billones de dólares. Además, estos 100 billones de dólares vienen con condiciones – dependen de las precondiciones de “acciones significativas de mitigación y transparencia en la implementación” de otros

países. La provisión del fondo para el cambio climático para países en desarrollo es una obligación legal y moral de los países industrializados y especialmente en el caso de adaptación es una compensación por los daños hechos. No debe estar vinculado a ninguna precondition.

El Acuerdo establecería un Nuevo Fondo Verde Climático de Copenhague, pero no dice nada sobre los niveles del nuevo fondo de responsabilidad a la UNFCCC (tales como si va a estar bajo la autoridad de la COP) un área formidable de contención entre países industrializados y en desarrollo. El Acuerdo también crearía un “Panel de Alto Nivel” para estudiar nuevas fuentes de ingresos.

En cuanto al financiamiento a corto plazo, el Acuerdo establece que los países industrializados, se acerquen conjuntamente a la provisión de 30 billones de dólares americanos para el periodo 2010-2012. De este modo, aún los 30 billones de dólares americanos no están garantizados y si estos fondos son nuevos y adicionales es una interrogante. El acuerdo pone en claro que algunos de estos fondos saldrán a través de las instituciones financieras internacionales existentes como el Banco Mundial. Muchos de los países en desarrollo han criticado fuertemente al Banco Mundial, al Fondo Financiero Independiente GEF y a otras instituciones similares por los antecedentes escasos en lo social y sobre el medio ambiente, así como también por sus estructuras de gobierno no democráticas.

El texto incluye un lenguaje general sobre la adaptación a los impactos del Cambio Climático y el rol importante de parar la deforestación y la degradación de los bosques al reducir las emisiones. El Acuerdo establecería un mecanismo tecnológico impreciso “para acelerar el desarrollo de la tecnología y transferencia” para la mitigación y la adaptación. También hay una notable mención de “oportunidades para usar el mercado”. El Acuerdo está muy lejos de alcanzar las demandas de más de los 100 países que han exigido una elevación de la temperatura de no más de 1.5°C, por medio de incluir una referencia, en la ultima oración del texto, de la posibilidad de discutir este objetivo en el futuro.

El Surgimiento del Acuerdo de Copenhague y el Aislamiento del Proceso Democrático

El proceso turbio a través del cual el Acuerdo de Copenhague apareció ha sido descrito con bastante precisión como un estilo de la Organización Mundial de Comercio, el proceso “del súper cuarto verde”. Esta es una alusión al proceso exclusivo y reservado a través del cual la Presidencia danesa facilitó las discusiones entre los grupos de países selectos, así como también una referencia al “texto danés” al cual sólo aquellos países selectos tenían acceso. El proceso del Acuerdo esta plenamente en contraste a los normalmente abiertos e inclusivos procesos de las Naciones Unidas.

Los daneses pusieron la base preparatoria para las reuniones exclusivas aun antes de que empezara la conferencia. Ellos convocaron a más de 40 ministros de medio ambiente

unas semanas antes de que empezaran las negociaciones. Filtraciones de los múltiples textos daneses, que ellos negaron que eran los borradores potenciales de los resultados para la reunión, marcaron la primera semana y media de la Conferencia. El domingo en medio de las negociaciones, algunos de los 40 ministros de medio ambiente se volvieron a reunir para conversaciones informales. Lo que los daneses no podían decidir por ellos mismos es que mientras no se alcance un consenso entre los 193 países en un asunto enormemente complejo como el Cambio Climático, el cual es verdaderamente una formidable tarea, los países deben decidir por ellos mismos de una manera democrática y transparente si desean estar en las salas para las reuniones o si eligen ser representados por otros.

El Acuerdo de Copenhague en si mismo resultó de tácticas solapadas y una diplomacia chapucera durante los últimos 2 días de la conferencia. Durante la sesión plenaria final de la COP, a eso de las 3 de la mañana del sábado 19 de diciembre, el primer ministro danés presentó el Acuerdo por primera vez, como un convenio terminado. Pero, cuatro horas antes, el Presidente Obama había anunciado al mundo que se había llegado a un acuerdo y que “la mayoría del texto había sido completamente elaborado.” Entonces, él salió de regreso a Washington para evitar una tormenta de nieve. El pronunciamiento de Obama ocurrió antes de que muchos países tuvieran la oportunidad de ver el texto bajo discusión.

Después del anuncio de las 3 de la mañana, el embajador boliviano, cuya delegación se había enterado sobre el Acuerdo a través de los medios de comunicación, preguntó, “¿Por qué no hemos discutido este documento antes y por qué ahora se nos está dando 60 minutos para mirarlo, el cual decidirá la vida de nuestra gente...? Este documento no respeta ni los 2 años de trabajo ni los derechos de nuestra gente, entonces no podemos aprobar lo que fue hecho por un grupo pequeño que cree que puede aprovechar la oportunidad de imponérselo.

En una vergonzosa demostración del brazo fuerte de la diplomacia, los EEUU y el Reino Unido trataron de retener los fondos del Acuerdo en el Cambio Climático de aquellos países que no aceptaron el Acuerdo. Esto está plenamente en contraste a las cláusulas de la UNFCCC que ya han codificado la provisión de financiamiento para los países en desarrollo como una obligación de los países industrializados.

Se cree que el principio del Acuerdo de Copenhague emergió de una reunión secreta entre los 26 países convocados por Dinamarca el último jueves o viernes de la conferencia. El Presidente Obama estaba personalmente involucrado en el lenguaje de las negociaciones con China, India, Brasil y Sud África el viernes.

La UNFCCC opera en base al consenso entre las partes, pero no hubo consenso en lo que las partes deberían hacer con el Acuerdo. Porque el proceso de cómo el Acuerdo fue hecho fue antidemocrático y fuera del proceso oficial de las Naciones Unidas, el Acuerdo fue recibido con confusión y acalorados intercambios en el cierre de la plenaria. Parecía muy poco probable que los 193 miembros del cuerpo de la UNFCCC aprobaran un documento como estaba, que había salido de la reunión de los 26 países selectos y de la discusión de Obama con China, India, Brasil y Sud África. Al final, las Partes de la

UNFCCC concertaron en simplemente “tomar nota” del Acuerdo en vez de adoptarlo. De esta manera la conferencia no aceptó ni aprobó el Acuerdo. Las implicaciones de ‘tomar nota’ todavía están en negociación y discusión por expertos legales y políticos, y el Acuerdo de Copenhague se queda como un documento político con una posición legal ambigua.

No esta claro cómo y si el Acuerdo de Copenhague afectará el proceso de las negociaciones formales de la UNFCCC y está actualmente bajo un intenso debate. Los EEUU está trabajando agresivamente para conseguir que el mayor número posible de países se asocie formalmente a ellos en el Acuerdo de Copenhague para el 31 de enero de 2010.

Una Amenaza para la UNFCCC y un Multilateralismo Inclusivo.

Una consecuencia peligrosa de la estropeada cumbre de Copenhague podría ser el aislamiento del proceso inclusivo de la UNFCCC - donde supuestamente cada país tiene igualdad de voz – para hacer un camino para la supremacía de algunos grupos selectos de países. De este modo, el foro principal para las negociaciones internacionales del Cambio Climático podría cambiar de los G8 a los G20, El foro de las Mayores Economías, u otra sede que excluye representantes aparentemente menos importantes o países menos deseables – como ser más empobrecidos, más vulnerables o que estén en desacuerdo con los países como Los EEUU - sería una equivocación grave. Si un país como Bolivia – que ha pedido que la reducción de emisiones sea de por lo menos 49% debajo de los niveles de 1990 domésticamente en los países industrializados para el 2017 y menos que 1°C la elevación de la temperatura – no tiene el derecho de estar en pie de igualdad con un país como los EEUU en negociaciones internacionales climáticas, es muy difícil ver como se puede alcanzar un acuerdo climático efectivo y justo.

Porque un pequeño número de países en desarrollo pudo detener que el Acuerdo de Copenhague fuera adoptado por la COP, otro número de países - Los Estados Unidos entre ellos - han lamentado las dificultades de quedar dentro de un proceso de consenso. Sin embargo, en el pasado Los EEUU y otros países industrializados han estado contentos de usar el mismo proceso de consenso para su ventaja dentro de la UNFCCC (y de otros foros internacionales) para bloquear el avance de algunos asuntos en las negociaciones.

En detrimento de la tradición democrática de la UNFCCC, la administración de Obama usó y manipuló el proceso de Copenhague para anotar puntos con el Congreso en la arena caliente de las relaciones competitivas de EEUU y China y para mantener el excepcionalismo de los EEUU en la esfera internacional. Yvo de Boer, el Secretario Ejecutivo de la UNFCCC, comentó recientemente en cómo las relaciones entre estos 2 países dominaron la conferencia y dijo que “America quería que los países en desarrollo hicieran compromisos que fueran comparables a los de los EEUU... Con el debate en el senado sobre la legislación del Cambio Climático en la próxima primavera, esto era esencial para América.”

Es crítico que ahora se deshaga el daño causado por los EEUU y otros países con el Acuerdo de Copenhague y se resucite las negociaciones de la UNFCCC. Con cada mes que pasa sin llegar a un acuerdo real, el costo de resolver la crisis climática sube – y es posible que pronto pasemos a un punto que haga imposible evitar impactos catastróficos.