



# Puentes Diario de Copenhague

Publicación 3

Conferencia de Copenhague, 2009

21 de diciembre

## Conferencia de Copenhague concluye con bajas ambiciones

La Conferencia de Naciones Unidas sobre cambio climático evitó por poco una completa catástrofe luego de dos intensísimas semanas de negociaciones, cuando un grupo selecto de líderes finiquitaron el viernes por la noche un acuerdo político a puerta cerrada mientras un centenar de sus contrapartes se quedaban afuera.

A pesar del acuerdo alcanzado entre las principales economías, también conocidos como los “principales emisores”, el pacto es insuficiente para resolver los principales elementos que estabilizarán la atmósfera, protegerán a las comunidades vulnerables, y asegurarán el desarrollo sostenible en los países en desarrollo.

El acuerdo de tres páginas de Copenhague, o Acuerdo de Copenhague, encabezado por los EE.UU., China, India, Brasil y Sudáfrica, no es un acuerdo político vinculante como las Partes originalmente lo habían establecido cuando definieron hace dos años la Hoja de Ruta hacia Copenhague. Las presentes negociaciones, que llegaron a su conclusión este sábado, estuvieron rodeadas de desconfianza respecto al proceso liderado por Lars Lokke Rasmussen, el primer ministro danés que presidió la conferencia. Cuando los jefes de Estado ya habían llegado a Dinamarca durante los últimos días del evento, el acuerdo estaba muy lejos de estar listo. Deseosos de no volver a casa con las manos vacías, un grupo reducido de mandatarios tomó lápiz y papel y llegó a un acuerdo mientras el resto esperaba sentado afuera. Así, cuando el acuerdo fue dado a conocer por la noche, muchos de los líderes no habían sido consultados por lo que los ánimos se caldearon. Finalmente muchos países terminaron rechazando el acuerdo, el cual fue solamente considerado como un anexo de la decisión final. En efecto, el acuerdo es una declaración política de algunos, apoyado por varios y repelido por

otros. No está del todo claro qué pasará con el acuerdo y cuál será su status formal de cara a la próxima reunión de las Partes. Sin duda, el proceso inclusivo de Naciones Unidas fue menoscabado con el fin de alcanzar una decisión, incluso bajo la mirada del Secretario General y con la facilitación de la Secretaría de la Convención misma. El impacto de la COP 15 (Conferencia de las Partes) en el futuro de la toma multilateral de decisiones sobre cambio climático aún está por definirse; no obstante, el daño en la confianza de muchos países respecto al funcionamiento del sistema es ineludible.

### Anatomía del Acuerdo

El Acuerdo acepta que el mundo necesita aminorar el calentamiento global para evitar un aumento de la temperatura de 2°C, pero no especifica reducciones de emisiones más fuertes de los países desarrollados, un factor clave precisamente para no llegar a ese límite de dos grados. De hecho, la mayoría de los 193 países firmantes de la Convención de Naciones sobre Cambio Climático, representado por la Alianza de Pequeñas Islas (AOSIS, por sus siglas en inglés), los países menos adelantados (PMA) y el Grupo Africano, han advertido que 1,5 grados es el techo absoluto y que los 2°C grados implicarían dificultades, migraciones en masa, e incluso la muerte de muchas personas.

Además de la falta de especificidad en cuanto a la mitigación por parte de los países desarrollados, el Acuerdo delinea una intención muy general de los países en desarrollo para reducir voluntariamente sus emisiones de carbono.

El Acuerdo también anuncia la creación de un fondo de US\$ 100 mil millones durante tres años para ayudar a los países en desarrollo con la mitigación y la adaptación. No obstante, los

montos de financiamiento se quedan muy cortos respecto a las sumas calculadas por entidades como el Banco Mundial, McKinsey y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Además, el fondo prevé una partición indeterminada de financiamiento público y privado, aunque no da certeza de si las cantidades serán posibles, ni tampoco garantiza que el tan necesario financiamiento sostenible para los países en desarrollo sea una realidad.

Un elemento del Acuerdo de Copenhague que presentó las mayores dificultades es la información y la transparencia en cuanto a la reducción de emisiones. El asunto fue de gran importancia para los EE.UU., pero también el más contencioso para China, quien apreció que constituía una violación a su soberanía nacional y un mecanismo para que los países desarrollados monitoreen la competitividad. El resultado final fue que las acciones de mitigación que sean tomadas independientemente del apoyo internacional, será informadas cada dos años a través del mecanismo estándar de la Convención de Naciones Unidas.

La meta de conseguir un acuerdo internacional en la materia ha sido aplazada, sin que de momento se sepa a ciencia cierta cuándo podría darse esto debido a que el Acuerdo no menciona ningún plazo. Por lo pronto, las Partes decidieron continuar con el proceso de negociación del Grupo de Acción Cooperativa de Largo Plazo y el Protocolo de Kioto el próximo año.

### **El balance de los asuntos comerciales**

Poder llegar a un acuerdo global que directamente afectará el consumo y la producción necesariamente requiere que los aspectos comerciales se tomen en cuenta. De hecho, los EE.UU. no firmaron el Protocolo de Kioto debido a la preocupación de su Congreso de que los países en desarrollo iban a recibir ventajas comerciales pues no estarían sujetos a los mismos estándares de producción. Hoy en día, grupos de interés estadounidenses están solicitando medidas de ajuste en frontera con el objetivo de pasar su legislación nacional sobre emisiones y energía.

Un tema relacionado con lo anterior, que es el uso de los combustibles para la aviación y el transporte marítimo, fue foco de atención en Copenhague, pues varios países solicitaron el cobro de cargas internacionales a los mismos, a diferencia de lo sucedido en Kioto, donde estuvieron exentos de regulación.

Dada la sensibilidad de los asuntos sobre cambio climático que tienen relación con el comercio internacional, no es sorprendente que éstos sean algunos de los temas que permanecen sin resolverse. Lo siguiente es un resumen del resultado de las negociaciones en aquellas áreas relevantes para el comercio y el desarrollo.

### *Medidas de ajuste en frontera*

Sean llamadas medidas de ajuste en frontera, o en las diferentes denominaciones que se están usando, se trata de lo mismo: medidas unilaterales que un Estado impone cuando un bien es importado desde un país que no ha contrarrestado comparablemente las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a la producción de dicho producto. Por un lado, estas medidas son altamente contenciosas debido a los intereses de los países desarrollados que temen que las industrias se instalen en el extranjero, donde prevalezcan estándares más suaves. Los EE.UU. en este sentido, y de acuerdo a la legislación que está siendo considerada en este momento en el Senado, implementarían medidas de esta índole como parte de un paquete más amplio sobre cambio climático.

No obstante, por el otro lado, muchos países en desarrollo se resisten. “Estamos totalmente en contra, totalmente en contra”, dijo el negociador en jefe de la India, Jairam Ramesh. Tres son las preocupaciones principales que provocan este enfoque de medidas en frontera: a) que podrían estar en conflicto con las reglas internacionales de comercio, que piden trato equitativo entre bienes iguales; b) que podría tratarse de una forma proteccionismo, y c) que podrían menoscabar y desoír el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre países con diferentes niveles de desarrollo.

Las medidas de ajuste en frontera están contempladas en el texto en la parte que se refiere a posibles consecuencias económicas y sociales de las medidas de respuesta. Son tres las opciones en el texto de negociación: una, es la total prohibición; dos, tomar prestado el lenguaje del artículo XX del GATT de manera que no constituya una forma de discriminación del comercio internacional; y tres, incluir una redacción más precisa que la de la opción dos con la intención de otorgarle mayor tranquilidad a la Partes.

### *Agricultura*

Finalmente el sector agrícola recibió especial atención en estas negociaciones, tanto en sus trabajos preparatorios como en la misma Conferencia. Las razones de esto es que la producción agrícola contribuye significativamente a las emisiones, siendo responsable del 14% de las emisiones globales; además de que el sector se verá fuertemente afectado por el aumento de las temperaturas, las inundaciones y la imprevisibilidad que ronda el cambio climático. El grupo de negociación sobre enfoques sectoriales mantiene un texto que habla sobre la agricultura, y en el cual ya se enfatiza la relación entre el fenómeno climático y la seguridad alimentaria. Asimismo, el texto reconoce la importancia del conocimiento tradicional y llama a un programa especial sobre la materia.

### *Transferencia de tecnología y propiedad intelectual*

Quizás uno de los obstáculos para reducir significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero es el desarrollo de las nuevas tecnologías, lo que implicaría el fin de la dependencia mundial respecto a los combustibles fósiles. Este reto está especialmente presente en los países en desarrollo, donde a veces esas tecnologías no tan fácilmente pueden desarrollarse. Esfuerzos para hacer disponibles las energías verdes es algo que se está tratando en las presentes negociaciones. Las Partes están considerando una gama de mecanismos, fondos y planes,

algunos de los cuales también se parecen a algunas propuestas presentadas en la OMC. En este sentido, es destacable que el Acuerdo de Copenhague llama al establecimiento de un “mecanismo de transferencia de tecnología”, el cual intenta mejorar la acción para el desarrollo de tecnología y transferencia. Tal mecanismo requerirá de más elaboración y de ciertos pasos adicionales para que pueda ser implementado.

### *Adaptación y financiamiento*

El financiamiento es una de las cuestiones más sustanciales en las negociaciones. Aunque las estimaciones varían, no hay duda de que la adaptación y la mitigación del cambio climático serán muy costosas. Esto es especialmente cierto para los PMA y los AOSIS, para quienes las fuentes de financiamiento a largo plazo son esenciales si van a adaptarse a los cambios ambientales y económicos que traerá el cambio climático. El Banco Mundial ha estimado que entre US\$ 140 mil y US\$ 175 mil millones serán necesarios para ayudar a los países en desarrollo A implementar las medidas de mitigación para que el calentamiento global no depase los dos grados.

Los EE.UU., la Unión Europea (UE) y Japón llenaron titulares con grandes anuncios sobre este tema. En el caso de la UE, alrededor de US\$ 10 mil millones han sido comprometidos durante los próximos tres años para un fondo ‘fast track’. Japón también ha ofrecido US\$ 15 mil millones en tres años, y los EE.UU. dio su apoyo para un fondo de US\$ 100 mil millones por año hacia 2020, el cual estaría compuesto por fuentes públicas y privadas. No obstante, los detalles más importantes referentes a la financiación a largo plazo todavía no han sido precisados, incluyendo cómo serían recolectados los US\$ 100 mil millones anuales.

### **En perspectiva**

No hay duda de que la gobernanza internacional y el sistema de toma de decisiones de Naciones sufrieron un cambio inesperado. Las Partes partieron de Copenhague con menos confianza en las instituciones, así como en su capacidad de

obtener resultados. Es poco probable que los líderes se reúnan nuevamente por esta causa, al menos en el corto plazo, dadas las circunstancias e incluso la falta de respeto, según advirtieron algunos.

En cuanto al cambio climático, el mundo no está más cerca de resolver este asunto que hace dos años. Ante la ausencia de un tratado, los asuntos comerciales empezarán a interferir aún más en el terreno de la política climático, particularmente con relación a las medidas de ajuste en frontera. Mientras tanto, y ante la ausencia de señales claras de regulación internacional, el mercado de carbono, con todo su potencial de inversión y tecnología, permanece vulnerable y los fondos podrían no destinarse lo suficiente hacia investigación y desarrollo en cambio climático, que constituye otra de las omisiones en el Acuerdo de Copenhague.

El camino hasta la próxima Conferencia de las Partes en la Ciudad de México no será sencillo. Hay que tomar ciertos pasos para llegar a soluciones efectivas en este tema. De aquí hasta la cita en 2010 en México, mucho del juego estará en el campo de los legisladores en los EE.UU. y en la nueva disposición política de los líderes.