

COP 15: Mucho ruido y pocas nueces

Por Ingrid Spiller y Jorge Villarreal

Heinrich Böll Stiftung. Oficina Regional México, Centroamérica y el Caribe.

“Mucho ruido, pocas nueces” describe perfectamente los resultados de la COP15 celebrada recientemente en Copenhague, Dinamarca. Ni con la participación de más de 130 presidentes y jefes de estado, se pudo evitar que la Cumbre de Copenhague fuera el chasco más grande de estos tiempos. Uno detrás de otro, los políticos expusieron que ahora, después de hablar, llegó el tiempo de actuar. Sin embargo, al fin de la Cumbre, salieron solo con un débil documento sin compromisos: el Acuerdo de Copenhague, mismo que la asamblea no aprobó y del que solamente ‘tomó nota’. Este Acuerdo no fue elaborado sobre la base de los textos resultantes de los avances logrados durante la primera semana de negociaciones, tampoco consideró los documentos ya negociados surgidos de las rondas de negociación anteriores en Bonn, Bali y Barcelona. Fue -mejor dicho- el resultado de un proceso paralelo y excluyente de 25 países “cercaños a la presidencia (encabezada por Dinamarca)”. Bajo esta presidencia de la Cumbre, este exclusivo club que opera en la opacidad y del que forman parte países como EEUU, China, Brasil, India, Sudáfrica y la Unión Europea, acordaron -en la segunda semana de las negociaciones- un documento que finalmente incumple con los tres criterios esenciales que se predefinían como decisivos para el fracaso o el éxito de la COP15.

Primer criterio: *La determinación de metas de reducción de gases de efecto invernadero que limiten el calentamiento global a 2°C (o mejor a 1.5 °C)*. Aunque con este Acuerdo por primera vez se reconoce la meta común de los 2°C, la falta de la determinación de metas de reducción de gases de efecto invernadero hace que este objetivo se quede en el aire. No menciona cifra alguna de reducción, tampoco fechas post 2012, año en que vence el primer período de compromisos del Protocolo de Kioto. El Acuerdo solamente señala la fecha límite del 31 de enero del 2010 para que los países entreguen sus metas de reducción voluntaria. Sin embargo, la oferta actual de reducción de los países desarrollados es muy pobre y no cumple con los requerimientos para impedir un calentamiento global mayor de 2°C. En conjunto, sus compromisos de reducción para el 2020 varían entre el 13% y 19%, mientras que el IPCC recomendó metas de entre 25% (cifra ya insuficiente) y 40% -en base a niveles 1990-. Esto dificulta seriamente el cumplimiento de otro requerimiento de este panel de expertos: la caída de las emisiones globales de GEI a partir de 2020 y la reducción global de estos gases por lo menos 50% a partir de 2050. Al no colocar mecanismos para el cumplimiento de estas recomendaciones científicas, el Acuerdo se debilita sustancialmente al no definir metas concretas de reducción por etapas.

Segundo criterio: *Promesas concretas de financiamiento para la protección del clima, prevención del cambio climático y adaptación*. El Acuerdo de Copenhague constata el compromiso de los países desarrollados de garantizar 30 mil millones de USD adicionales a los fondos ya existentes, entre el 2010 y el 2012. Sin embargo, a pesar de que a partir del 2020 se comprometen a movilizar 100mmd por año, esta meta se queda particularmente abierta. En el documento realmente no garantizan este monto, sino que solo expresa su intención de conseguir estos fondos con base en fondos públicos, privados, bilaterales, multilaterales y otros.

Tercero: *Un acuerdo de derecho internacional vinculante*. Finalmente, no hubo avance frente a la gran pregunta de si se tendrá un nuevo acuerdo de derecho internacional vinculante después del 2012 (cuando vence el primer período de compromisos del Protocolo de Kioto). Mientras que el G77 y China tienen como prioridad la continuación del Protocolo de Kioto a partir de 2013, los países desarrollados prefieren un nuevo acuerdo que reemplace el protocolo existente, bajo riesgo de que éste sea menos estricto y/o no vinculante. Esta contradicción perneó en el resultado final que impidió tener herramientas para alcanzar un acuerdo internacional vinculante.

Las negociaciones de Dinamarca mostraron -una vez más- la diversidad de los intereses involucrados: derechos a contaminar la atmósfera contra la pérdida de recursos naturales (o en algunos casos hasta el territorio mismo), límites al desarrollo en el actual modelo de consumo energético frente a la lucha contra la pobreza. Aunque se asume que en Copenhague todos los países tiraron de la misma cuerda, parece que lamentablemente lo hicieron en direcciones diferentes. Basta observar dos de los principales protagonistas: la agenda de los EEUU esta definida por el interés del gobierno de Obama para conseguir la mayoría de votos para aprobar en Congreso la ley nacional contra el cambio climático. En este sentido, tiene que mostrar dureza contra China (el trauma americano) para convencer a las fuerzas conservadoras dentro del país para contar con su apoyo. Además, tradicionalmente EEUU nunca ha manifestado interés alguno en obligaciones vinculantes en tratados internacionales. Por otro lado, los países emergentes, principalmente China e India, defienden su derecho a crecer económicamente. Insisten en su derecho al desarrollo, pero lamentablemente defienden un desarrollo fósil, basado en el actual modelo de intenso consumo energético. Bajo esta lógica y considerando los débiles compromisos de países desarrollados, China e India finalmente se negaron a firmar compromisos concretos de mitigación para el 2015 y 2050. Argumentos más que suficientes para que EEUU se niegue a participar en un mecanismo jurídicamente vinculante de reducción.

En Dinamarca, la UE perdió su papel protagónico en las negociaciones climáticas. Los 27 países integrantes no hablan más como una sola voz, ni manifestaron tener el mismo interés. Perdieron la oportunidad histórica de dinamizar y facilitar acuerdos en las negociaciones. La UE jugó sus cartas en Copenhague, con mucho riesgo y tardó demasiado en presentar una oferta atractiva para el financiamiento a largo plazo, enfadando así a los países pobres y obstaculizando los consensos.

Aunque el gran grupo del G77 + China (incluyendo a los países africanos y las pequeñas islas) hizo mucho ruido en las negociaciones, al fin del día no pudo imponer sus necesidades e intereses. Aunque por lo menos impidió que este débil “Acuerdo de Copenhague” fuera aprobado como el documento final. Esto tiene sus costos, ya se escucha la presión de parte de los países desarrollados para que se el G77 (con sus diversos intereses internos) se asuma como “amigo del acuerdo”, a costa de arriesgar su acceso a los fondos asignados para la lucha contra el cambio climático.

En este complejo escenario y frente a estos retos, México jugó un rol muy particular que lo diferencia del resto de los países: por ser el anfitrión de la próxima COP, buscó ser un país “cuña” que genere consensos; aunque no lo logró, tuvo avances diferenciados. Como era de esperarse, México se concentró en el tema de financiamiento, mientras que en los otros temas centrales de negociación se contuvo y no emitió públicamente su postura. Tal silencio, no significa que no tenga una posición al respecto.

Por ejemplo, en el caso de la arquitectura del nuevo acuerdo, manejó un discurso muy ambiguo. En reuniones previas a la COP15, México manifestó su interés por el segundo periodo de compromisos y la continuidad del Protocolo de Kioto; sin embargo, durante la Conferencia en Dinamarca, no solo no lo defendió públicamente, sino que con sus silencios, dejó entrever su apoyo a la propuesta de la Unión Europea para tener un acuerdo no vinculante que sustituya al Protocolo.

Por otro lado, México mostró protagonismo en el tema de finanzas. Junto con Inglaterra, Noruega y Australia se pronunció a favor de un sistema de financiamiento del clima, enfocado en tres pilares: un mercado internacional de bonos de carbonos, fondos públicos adicionales y el seguimiento de los mecanismos financieros ya existentes. El Fondo Verde, la iniciativa mexicana para el financiamiento del clima, logró colocarse como la propuesta principal de mecanismo de financiamiento a través de un intenso cabildeo y después de empatarla con otras iniciativas, como la de Noruega. El Fondo Verde pretende ser un “mecanismo transparente, democrático y accesible a los recursos”, que se traduce en una propuesta de cuotas, contribuciones de carácter obligatorio que se calculan frente a la responsabilidad y capacidades de cada país. Sin duda, principios muy atractivos en un escenario lleno de negociaciones opacas y desiguales.

En esta misma lógica de buscar protagonismo y liderazgo, Felipe Calderón presentó en Copenhague la 4ta comunicación nacional, siendo el primer país del grupo no Anexo 1 en hacerlo y mostrando en estas negociaciones internacionales -con ello- un mensaje de compromiso que México tiene con el cambio climático. Las comunicaciones nacionales son un mecanismo de informe sobre las causas, los efectos y los esfuerzos del País comunicante para hacer frente al calentamiento global, acordado en el Protocolo de Kioto. Además, en esta misma ocasión, anunció el compromiso mexicano de reducción del 30% de gases de efecto invernadero para el 2020. Sin embargo, lo que parecieran dos anuncios muy importantes, se deslucen cuando el gobierno federal no da detalle de cómo se hará esta reducción, cuánto de este porcentaje será con esfuerzo propio o cuánto con ayuda internacional. Además, este compromiso de mitigación no está respaldado por una política nacional de cambio climático que soporte este ambicioso anuncio. Lejos de buscar que México se retracte, organizaciones de la sociedad civil exigen que este anuncio se empate con decisiones gubernamentales contundentes que fortalezcan la débil política pública climática en México.

La COP 16, que se realizara del 29 de noviembre al 10 de diciembre del 2010 en la turística ciudad de Cancún, representa un gran reto para México. Después del fracaso de Copenhague, las expectativas globales en la próxima conferencia son muy altas y las dificultades no son menores. Por sus condiciones específicas, México se entiende como mediador global, capaz de lograr que los países firmen un acuerdo jurídicamente vinculante y ambicioso. Se auto califica como un país en desarrollo (por tener altos índices de pobreza) pero que entiende los intereses de los más desarrollados (por ser la 15ava economía más grande del mundo), mostrando así -por lo menos en discurso- que cuenta con la sensibilidad necesaria para ir trabajando durante este año como un país puente que pueda alcanzar consensos en la COP 16.

Estos consensos para hacer frente al cambio climático, no solamente se necesitan dentro del régimen climático mundial, sino que también el Presidente Calderón lo requiere dentro del propio país. La escalada de la violencia y los efectos de la crisis financiera y económica en México debilitan la aceptación del gobierno actual en la población. Un buen acuerdo internacional (que tal vez pueda ostentar el nombre de Acuerdo de México) – paralelo al protocolo de Kioto– serviría al actual gobierno federal para ganar legitimidad internacional y el necesario apoyo nacional a un año y medio de las próximas elecciones presidenciales. Para ello, México requiere desarrollar un fuerte liderazgo en la materia. Un primer paso será priorizar el principio de inclusión y transparencia en las negociaciones. Sería una lamentable señal si aplica prácticas de exclusión y opacidad dentro de un modelo de negociación que nace bajo el principio democrático, como lo es del de Naciones Unidas. La responsabilidad de presidir la COP 16 es una oportunidad histórica: puede ir más allá de la buena voluntad y la improvisación; para ello deberá trabajar desde ahora con liderazgo para alcanzar un consenso internacional, empezando con sustentar sus compromisos fortaleciendo una débil política nacional que haga frente al cambio climático. Debe demostrar que atrás del “mucho ruido” que ha hecho, tiene “mucho nuez” que respalde su palabra y compromisos.