

El debate y la negociación multilateral sobre cambio climático

Centro de Información de las Naciones Unidas para Argentina y Uruguay (CINU Buenos Aires)

El cambio climático es un desafío global que exige soluciones globales, cooperación y coordinación inter-gubernamental; cualquier iniciativa local o regional puede complementar pero nunca reemplazar el esfuerzo de los actores políticos a nivel global. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es el espacio preciso y natural para abordar el tema. La ciencia es clara: el cambio climático está sucediendo y la comunidad internacional debe coordinar y implementar una respuesta consensuada urgente.

El principal desafío general es transformar la contundente y compartida evidencia científica sobre el cambio climático en un amplio consenso político para la acción global y nacional. El principal desafío concreto es alcanzar un acuerdo en el año 2009 y ponerlo en vigencia para cuando expiren los compromisos del Protocolo de Kyoto en el año 2012. Debe ser un acuerdo comprensivo bajo el proceso de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de la ONU (UNFCCC) que aborde todos los frentes: adaptación, mitigación, tecnologías limpias, deforestación y movilización de recursos financieros.

Por sus potenciales graves efectos sobre los procesos socio-económicos y las decisiones políticas, el cambio climático fue tratado, por primera vez en la historia, como factor de inseguridad por el Consejo de Seguridad, el 17 abril de 2007. En esa reunión, hubo acuerdo sobre los serios desafíos que plantea el cambio climático en términos de contaminación, consumo energético, agua, alimentos, migración, desarrollo y fenómenos extremos (inundaciones, enfermedades y hambrunas). No obstante, los países en desarrollo señalaron que la responsabilidad primaria del Consejo de Seguridad es mantener la paz y la seguridad internacional y el marco idóneo para hacer frente al calentamiento global son la CMNUCC/UNFCCC y el PK. China, Rusia, Sudáfrica, India y Pakistán, entre otros, endosaron esta posición. Otros países en disidencia dijeron que el cambio climático era -de acuerdo a la Carta de la ONU- tema de la Asamblea General y el ECOSOC. Por su parte, algunos países industrializados, como Gran Bretaña, dijeron que dado que el cambio climático puede generar conflictos y guerras, debe tener un lugar en la agenda del Consejo de Seguridad.

Los mecanismos de negociación multilaterales son la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático (CMNUCC/UNFCCC) y el Protocolo de Kyoto (PK). La CMNUCC/UNFCCC es uno de los tres tratados internacionales aprobados en la histórica "Cumbre para la Tierra" de Río de Janeiro (1992). Los otros dos son el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la

Desertificación (UNCDD). Establece objetivos generales, normas y órganos multilaterales para hacer frente al cambio climático. Su alcance es global, pero diferencia el compromiso de las Partes, dependiendo de sus respectivas responsabilidades y habilidades, estructuras económicas y recursos básicos. Con 190 Estados Partes (entre ellos Argentina y Uruguay) la Convención es, virtualmente, un instrumento universal. En 1997, los Estados Parte incorporaron una adición al tratado, conocida con el nombre de Protocolo de Kyoto, que cuenta con medidas más enérgicas (y jurídicamente vinculantes) para combatir el cambio climático. Entró en vigor en 2005.

En virtud de la CMNUCC/UNFCCC, los gobiernos: 1. recogen y comparten la información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, las políticas nacionales y las prácticas óptimas; 2. ponen en marcha estrategias nacionales para abordar el problema de las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse a los efectos previstos, incluida la prestación de apoyo financiero y tecnológico a los países en desarrollo; 3. cooperan para prepararse y adaptarse a los efectos del cambio climático.

Además de ambos instrumentos jurídicos, desde, 1988, un Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) de la ONU examina las investigaciones científicas y ofrece a los gobiernos resúmenes y asesoramiento sobre los problemas climáticos.

Los temas centrales del debate intergubernamental actual son: A. Una respuesta global de largo plazo; B. Recortes significativos en las emisiones de GEI de los países industrializados; C. Mayor compromiso de los países en desarrollo, D. Incentivos para países en desarrollo; E. Flexibilidad a través del mercado del Carbono.

El Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, ha establecido algunos puntos centrales del debate actual: 1. Hay datos científicos irrefutables: el calentamiento del planeta no puede ponerse en duda y los seres humanos somos los principales responsables. A diario pruebas concretas públicas y privadas basadas en la mejor evidencia científica lo confirman; 2. Este es el momento de actuar. El costo de la inacción superará al de la acción temprana. Los daños provocados por fenómenos naturales extremos (2005 y 2007) son una advertencia sobre los peligros sociales y financieros que implica no actuar a tiempo; 3. No podemos analizar infinitamente las opciones. La compraventa de derechos de emisión de carbono es una alternativa. Debemos adoptar una estrategia a largo plazo que incluya: nuevas tecnologías, ahorro de energía, proyectos forestales y combustibles renovables. No olvidar la utilidad de la adaptación pues las medidas paliativas tienen una efectividad limitada; 4. Es básicamente una cuestión de equidad, un gran imperativo moral actual. El calentamiento del planeta afecta a todos, pero no de igual manera: las naciones ricas poseen los recursos y conocimientos necesarios para adaptarse, mientras que los PE y los PMD son infinitamente más vulnerables; 5. Las soluciones propuestas por las naciones desarrolladas no pueden ir a expensas de los países menos afortunados. Será imposible conseguir reducir la pobreza mundial a la mitad (ODM) a menos que se admitan las aspiraciones de los PE Y PMA de ampliar su participación en la prosperidad mundial.

Por su parte, el Secretario Ejecutivo de la CMNUCC/UNFCCC, Yvo de Boer, ha expuesto las cinco posiciones básicas en el debate sobre cambio climático: A. Los países de la UE: desean avanzar con UNFCCC y PK y hacer más por la reducción de las GEI; B. Los países que se alejaron de las negociaciones/ no ratificaron del PK (EEUU y

Australia), sostienen que es un mal instrumento; C. Algunos países en desarrollo (China, India o Brasil) que no seguirán el PK si consideran que pone en riesgo su objetivo de reducir la pobreza; D. Pequeños Estados insulares en desarrollo, que piden acción inmediata son directamente afectados por el aumento de los niveles del mar; E. Los países productores de petróleo, están preocupados por las implicaciones del PK sobre la renta del petróleo.

El debate y las negociaciones tienen varios actores relevantes. En primer lugar, las Naciones Unidas, en su carácter de facilitador de espacios y marcos de debate, de foro de negociación y producción de políticas y regulaciones y proveedor de evaluaciones científicas y técnicas, proveedor de apoyo técnico- práctico a países, canalizador y proveedor de apoyo financiero. El cambio climático es un tema prioritario e ineludible de su agenda. Los Gobiernos/Estados son actores esenciales, juegan un rol central en las negociaciones y en la implementación de la UNFCCC, el PK y otros instrumentos. Actúan simultáneamente en los sectores multilateral, bilateral y regional. Los expertos (académicos, universitarios, investigadores, profesionales, etc) juegan un rol indispensable en la interpretación, generación y transmisión de información calificada sobre CC, básica para apuntalar y apoyar las decisiones y discusiones políticas. El sector Privado (líderes de la industria, empresarios, corporaciones, asociaciones profesionales) tienen un papel muy relevante por su poder económico y su influencia, deben involucrarse con responsabilidad, decisión y de acuerdo a los patrones del Pacto Global. Son responsables por la creación, producción y despliegue de tecnologías de adaptación y energías renovables. La sociedad civil es muy importante; hay más de 760 ONG acreditadas en la UNFCCC y son productores de información técnica calificada y movilizadores sociales de peso. Finalmente, la prensa es demarcadora de agenda, productora de información y formadora de opinión. Rol creciente en detección y alerta temprana de eventos climáticos extremos.

El Comité Nobel otorgó el Premio Nobel de la Paz 2007 al ex Vicepresidente de Estados Unidos Al Gore y al IPCC “por sus esfuerzos en la obtención y difusión de información sobre la intervención de las acciones humanas en el cambio climático y por haber sentado las bases necesarias para adoptar acciones concretas contra dicho fenómeno”. Gore, al aceptar el galardón, puntualizó: “Nos enfrentamos a una emergencia planetaria, la crisis climática no es una cuestión política sino un reto moral y espiritual para toda la humanidad. Por eso, este Premio Nobel es aún más significativo”. Por su parte, el Presidente del IPCC, Rajendra Pachauri, dijo: “el galardón debe servir para crear un sentimiento de urgencia ante el calentamiento global; es el reconocimiento al trabajo hecho por el IPCC y por los gobiernos de los países miembros del panel”. Osvaldo Canziani (integrante del IPCC), puntualizó: “espero que sirva para que los gobiernos reaccionen y y tomen el tema con la seriedad que merece; sin futuro climático, no hay futuro de país; hoy es un gran día, porque la lucha que venimos llevando en los países desarrollados y en desarrollo es dura, y muchos gobiernos parecen no haber entendido todavía”

Los factores claves para el futuro inmediato del tema son: 1. Es necesario un calendario firme para lograr establecer un acuerdo amplio y sostenible para el 2009, que permita prolongar el PK a partir de 2012; 2. Contenidos posibles de ese acuerdo: un impuesto sobre las emisiones de GEI; un sistema internacional de compra de cuotas de emisiones; mecanismos para evitar la deforestación, a la que se atribuye el 20% de las emisiones de dióxido de carbono; ayudar a los PMA a adaptarse a los inexorables efectos del CC;

hacer hincapié en la conservación y los combustibles renovables, como la biomasa o la energía nuclear; disponer medidas para transferir las nuevas tecnologías no contaminantes en todo el mundo. Algunos y otros no señalados; 3. La lucha contra el CC significa crear el marco para una transformación de la economía mundial, una transformación ecológica que impulse el crecimiento y el desarrollo. El cambio climático se relaciona directamente con la pobreza, el desarrollo económico y el crecimiento demográfico. No es fácil resolverlo. Ignorarlo, sería todavía peor; 4. El PNUD estima que las inversiones mundiales en energía no contaminante ascenderán a 2.000 millones de dólares para el año 2020, el capital necesario para una reconfiguración total de la industria mundial.