

Los objetivos poco ambiciosos de la Conferencia sobre el cambio climático de Doha

Por Martin Khor
Director Ejecutivo del Centro del Sur

La conferencia anual de las Naciones Unidas sobre el cambio climático que se llevó a cabo a finales de del año pasado en Doha concluyó el 8 de diciembre de 2012 con bajos niveles de compromiso por parte de los países desarrollados en dos áreas fundamentales: la reducción de emisiones y la provisión de financiamiento a los países en desarrollo.

Puede afirmarse entonces que las reuniones de Doha correspondientes al 18° período de sesiones de la CMNUCC (CP18) constituyeron una cumbre sobre el clima «poco ambiciosa».

En la Conferencia se adoptaron muchas decisiones. Las más importantes tuvieron que ver con el segundo período del Protocolo de Kyoto, en virtud del cual algunos países desarrollados se comprometieron a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero durante el período 2013-2020. Asimismo, se adoptaron decisiones en relación con algunos temas pendientes del Plan de Acción de Bali en el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP), que ahora ha finalizado su labor. Por último, se adoptaron decisiones en relación con un nuevo conjunto de medidas destinadas a brindar asistencia a los países en desarrollo que sufren «pérdidas y daños» a causa del cambio climático; y con el programa de trabajo de la Plataforma de Durban, que constituirá el escenario principal de las nuevas negociaciones que comenzarán en 2013.

Muchos delegados salieron de la Conferencia de Doha aliviados por haber alcanzado un acuerdo luego de haber discutido durante días sobre muchos temas. Las últimas 24 horas se vivieron con especial ansiedad: el debate fue tan acalorado que la mayoría de la gente pensó que el consenso se derrumbaría en cualquier momento. Las divergencias conceptuales entre estos dos grupos de países fueron muy evidentes durante las dos semanas que duraron las negociaciones de Doha. En las horas finales de la

Conferencia, los delegados debieron disimular estos desencuentros para evitar que la Conferencia fuera un sonado fracaso. Sin embargo, las diferencias resurgirán en 2013 viene cuando se reanuden las negociaciones. La Conferencia de Doha no estuvo a la altura de las circunstancias: constituyó otra oportunidad perdida de avanzar sobre medidas concretas para hacer frente a la crisis del cambio climático.

La Conferencia tuvo lugar sobre el final de un año récord en catástrofes climáticas, como el huracán Sandy en los Estados Unidos y las lluvias torrenciales e inundaciones que afectaron muchas partes del continente asiático. Son cada vez más los científicos que establecen una relación entre estos fenómenos adversos y el cambio climático. Sobre el comienzo de la Conferencia de Doha, la noticia de que un tifón azotó Filipinas y dejó un saldo de 600 muertos y 300.000 personas sin vivienda les recordó a los participantes la realidad actual de la crisis climática. Antes de que comenzara la Conferencia, un nuevo informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) confirmaba la existencia de una brecha profunda entre lo que los países habían prometido hacer para reducir las emisiones y lo que se necesitaba para limitar el aumento de la temperatura del planeta a 2 °Celsius sobre los niveles preindustriales. Por su parte, el Banco Mundial publicó un informe que advertía que el mundo iba en camino de experimentar un calentamiento global de 4° si los países no se comprometían a hacer más al respecto.

A pesar de que existen claros indicios de que la crisis del cambio climático ya es una realidad y de que se avecinan catástrofes de mayor envergadura, los preceptos de la competencia económica y los intereses comerciales fueron más importantes, especialmente para los países desarrollados. Esto explica que sus objetivos de reducción de emisiones sean tan poco ambiciosos. Además, rompieron las promesas que habían hecho y los compromisos que

habían adquirido respecto de proporcionar un financiamiento adecuado y de transferir tecnología a los países en desarrollo. Por estos motivos, el panorama de cara a la toma de medidas efectivas resulta poco alentador después de Doha.

Segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto

El resultado más importante de la Conferencia de Doha fue la adopción formal del segundo período del Protocolo de Kyoto (de 2013 a 2020), el cual comenzará a regir inmediatamente después de que concluya el primer período el 31 de diciembre de 2012. Sin embargo, los elementos de este acuerdo son débiles. Debido a que algunos de los países que eran Estados Partes decidieron retirarse del Protocolo de Kyoto —como el caso del Canadá— y otros decidieron no comprometerse para un segundo período —como Rusia, el Japón y Nueva Zelandia—, solamente los países de la Unión Europea (UE) y otros países de Europa junto a Australia y otros pocos (un total de 35 países desarrollados o en transición) contraerán compromisos de carácter vinculante durante el segundo período del Protocolo.

Además, los Estados incluidos en el anexo I de la Convención se comprometieron a reducir conjuntamente sus emisiones nada más que un 18% por debajo de los niveles de 1990 para el período 2013-2020, mientras que se necesita entre un 25% y un 40% para mantener el aumento de la temperatura mundial en 2 °Celsius. En líneas generales, el segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto quedó conformado por las más modestas de las obligaciones que los países habían contraído en las conferencias sobre el cambio climático de Copenhague (2009) y Cancún (2010). Si bien era de esperarse, este resultado fue una gran decepción y constituye uno de los motivos principales por los que la conferencia de Doha fue calificada como «poco ambiciosa» en su conjunto.

Sin embargo, un elemento positivo de la decisión relativa al Protocolo de Kyoto fue el «mecanismo para aumentar el nivel de ambición» establecido por los países desarrollados, mediante el cual estos «reconsiderarán» sus objetivos originales y aumentarán sus niveles de compromiso para 2014 conforme al objetivo conjunto de reducir las emisiones entre un 25% y un 40%. Fue esta disposición la que convenció a los países en desarrollo de aceptar la decisión, puesto que estos ya habían expresado su descontento respecto de las bajas cifras de reducción de emisiones contenidas en el documento preliminar, a las que calificaron de inaceptables. Naturalmente, queda por verse si la revi-

sión de los compromisos de 2014 finalmente traerá aparejada un aumento de las cifras.

Los países en desarrollo debieron luchar por al menos dos puntos más de la decisión relativa al Protocolo de Kyoto. En primer lugar, la decisión limitó seriamente el número de créditos de carbono y los derechos excedentes que se pueden utilizar durante el segundo período. Estos créditos fueron acumulados durante el primer período del Protocolo de Kyoto por los países que redujeron sus emisiones por debajo del nivel establecido. De acuerdo con la decisión, estos países no pueden utilizar ni intercambiar la mayor parte de los derechos excedentes para eludir compromisos actuales de reducción de emisiones. El más importante de los países afectados es Rusia, quien durante la última sesión plenaria se opuso firmemente a la manera en que el Presidente de la Conferencia, Abdullah Hamad al-Attiyah, forzó la adopción de la decisión relativa al Protocolo de Kyoto pese a que Rusia y otros dos países habían intentado oponerse.

En segundo lugar, los países en desarrollo se mantuvieron firmes respecto de que las Partes incluidas en el anexo I que no son Partes del Protocolo de Kyoto o que decidieron no participar del segundo período no puedan acceder a los «mecanismos de flexibilidad» previstos por el Protocolo, los cuales permiten a los países cumplir con sus objetivos de reducción de emisiones a nivel nacional pagándole a otros países que efectúan el proceso de mitigación en su lugar, como es el caso del mecanismo para un desarrollo limpio. Algunos países desarrollados querían que dichas Partes tuvieran acceso a estos mecanismos de flexibilidad.

En el proyecto de decisión propuesto la víspera de la última jornada, la decisión relativa al Protocolo de Kyoto no contemplaba muchas de las solicitudes de los países en desarrollo. La determinación de estos países, entre ellos de un grupo de países de ideas afines, a lograr que los Ministros que coordinaban el tema escucharan sus demandas, arrojó un resultado que calificaron de apenas aceptable.

Sin compromisos sobre nuevos financiamientos

Una de las críticas más duras formuladas contra las decisiones de la Conferencia de Doha fueron los pésimos resultados obtenidos respecto de la provisión de recursos económicos a los países en desarrollo para que estos puedan adoptar medidas contra el cambio climático. En Cancún (México), en 2010, la Conferencia de las Partes (CP) resolvió que —a partir de 2020— los países desarrollados transferirían \$100.000 millones de dólares de los Estados Unidos por año a los países en desarrollo en concepto de

financiamiento para la lucha contra el cambio climático. También resolvió que proporcionarían \$30.000 millones de dólares para una «financiación de arranque rápido» entre 2010 y 2012.

El período del arranque rápido terminó en 2012. Entre 2013 y 2020, hay una brecha: no hay ningún compromiso para este período. El Grupo de los 77 y China, que representa a todos los países en desarrollo, solicitó que esta brecha se salvara con una suma referencial de \$60.000 millones para 2015. La decisión de Doha relativa a la financiación se limita a «alentar» a los países desarrollados a proveer como mínimo la suma que aportaron entre 2010 y 2012. Este «aliento» se traduce en un aporte de solamente \$10.000 millones al año entre todos los países, lo que significa una baja respecto del período de arranque rápido, en el que los \$10.000 millones anuales al menos constituían un compromiso. Además, no hay una hoja de ruta que establezca un incremento progresivo de cara al objetivo de los \$100.000 millones para 2020.

La falta de compromisos creíbles de financiamiento provocó una oleada de indignación entre los representantes de los países en desarrollo que estaban en el plenario. Esta falta de compromisos abre una profunda brecha en la serie de iniciativas y medidas adoptadas en la lucha contra el cambio climático. Los países desarrollados se comprometieron —en virtud de la Convención— a financiar los gastos adicionales que suponen las medidas de mitigación de los países en desarrollo, la totalidad de los costos de la preparación de comunicaciones nacionales (informes sobre las emisiones y las medidas adoptadas por los países) y parte de los costos de la adaptación. Algunos organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales estiman que los costos de mitigación y adaptación de los países en desarrollo rondan los cientos de miles de millones de dólares, o que incluso superan el billón de dólares al año. De esta manera, incluso el objetivo de los \$100.000 millones para 2020 se quedaría corto. La falta de compromisos y de objetivos claros fue uno de los motivos principales de la desesperanza de los países desarrollados sobre el final de la Conferencia de Doha.

Decisiones sobre la cooperación a largo plazo

La Conferencia de Doha también adoptó un conjunto de decisiones en el marco del GTE-CLP, el cual se formó para negociar sobre la base del Plan de Acción de Bali, adoptado en diciembre de 2007. Antes de la Conferencia y durante el transcurso de esta, los países desarrollados insistían en que no quedaban más que unos

pocos temas por resolver según un informe elaborado cerca del final de la CP llevada a cabo en Durban (Sudáfrica) en 2011. El polémico informe había sido elaborado por el entonces Presidente del GTE-CLP, el estadounidense Dan Reifsnyder, «bajo su exclusiva responsabilidad» (esto significa que los miembros del GTE-CLP no lo habían aprobado). Además, muchos países en desarrollo habían considerado que el informe era «unilateral», puesto que excluía sus puntos de vista respecto de varios temas clave y también omitía por completo varios temas. Antes de la Conferencia y durante el transcurso de esta, un grupo de países de ideas afines conformado por entre 25 y 30 países en desarrollo (entre los que contaban la India, China, Filipinas, Malasia, el Pakistán, Egipto, la Arabia Saudita, Malí, la República Democrática del Congo, la Argentina, Bolivia, el Ecuador, El Salvador, Venezuela, Nicaragua y Cuba) presentó dos propuestas principales: que se adoptaran decisiones sobre varios temas que eran de interés para estos países y que habían quedado pendientes desde la puesta en marcha del Plan de Acción de Bali en 2007, y que se transfirieran otros junto con sus contextos y marcos a otros órganos de la CMNUCC. Solo así la tarea realizada por el grupo de trabajo podría culminar con éxito. El presidente del grupo de trabajo, Aysar Tayeb, de la Arabia Saudita, elaboró una serie de proyectos que fueron objeto de acalorados debates en la Conferencia de Doha: los países desarrollados mantenían una postura inflexible respecto de que este no elaborara documentos, mientras que los países en desarrollo se mostraban a favor. Finalmente, los países en desarrollo quedaron satisfechos con varias de las decisiones, en particular, con temas o párrafos específicos como los relativos a la equidad en el contexto de los objetivos mundiales de mitigación a largo plazo, a la necesidad de continuar el debate sobre medidas comerciales unilaterales adoptadas por razones medioambientales y a la necesidad de una evaluación de las necesidades de tecnología. Respecto de temas polémicos como la propiedad intelectual y la transferencia de tecnología, los países desarrollados, impulsados por los Estados Unidos, se mantuvieron inflexibles en el rechazo de todo documento que tratara o que mencionara siquiera el tema de la propiedad intelectual. Incluso rechazaron que se mencionara el concepto de acceso a la tecnología a precios asequibles por parte de los países en desarrollo. El proyecto de decisión final contiene una sola referencia a un informe del Comité Ejecutivo de Tecnología (CET) de la CMNUCC, el cual se refiere a su vez a los obstáculos a la transferencia de tecnología y que indica en particular, la posibilidad de determinar la función de los derechos de propiedad intelectual sobre la base de pruebas y evaluándolos caso por caso. El debate sobre la transferencia de la tecnología y el tratamiento que este tema ha recibido po-

nen de manifiesto que los países desarrollados — particularmente los Estados Unidos— no tienen la intención de cumplir sus compromisos de transferir tecnología a los países en desarrollo en condiciones favorables.

Pese a que las decisiones sobre estos temas fueron extremadamente poco ambiciosas, los Estados Unidos pusieron objeciones o reservas a muchas de estas luego de que el documento fuera adoptado durante la sesión plenaria final, lo que hace presagiar que continuarán poniendo objeciones en los debates futuros sobre estos temas.

Progreso en lo que respecta a «pérdidas y daños»

Una decisión positiva de la Conferencia de Doha fue sentar las bases para desarrollar durante la CP de 2013 un «mecanismo internacional» para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a las pérdidas y los daños ocasionados por el cambio climático. Hasta el momento, el tema de las pérdidas y los daños causados por el cambio climático que afectan a los países en desarrollo — como la magnitud e incidencia crecientes de tormentas, huracanes, lluvias torrenciales, inundaciones y sequías— ha quedado rotundamente excluido del temario abordado por la Convención. Este es el motivo por el que no se trata este tema en los debates sobre financiamiento en virtud de la Convención. En Doha, los países en desarrollo lucharon enérgicamente para que el tema cobrara más reconocimiento y para que la noción se definiera con mayor precisión, así como para que fuera posible solicitar financiamiento en concepto de pérdidas y daños en virtud de la Convención. Varios países desarrollados, particularmente los Estados Unidos, se mostraron reacios a aceptar algunos aspectos de esta noción, en especial aquellos relacionados con la idea de responsabilizar a los países cuyas emisiones representan una parte significativa del total de emisiones presentes en la atmósfera.

Por lo tanto, ha sido un logro considerable para los países en desarrollo que se haya adoptado una decisión sobre pérdidas y daños, la cual incluye un preámbulo que «pone de relieve el papel fundamental de la Convención en abordar las pérdidas y los daños asociados con los efectos del cambio climático», así como una decisión operativa que reconoce la necesidad de aumentar el financiamiento y la tecnología para estos fines. La decisión prevé que la próxima Conferencia establezca «disposiciones institucionales, como un mecanismo internacional» que aborde las pérdidas y los daños que aquejan a los países en desarrollo particularmente vul-

nerables. Hasta entonces, se ha solicitado a la Secretaría que lleve a cabo actividades provisionales como organizar una reunión de expertos y elaborar documentos técnicos sobre los problemas que no son de índole económica y sobre las lagunas de las disposiciones institucionales que abordan este tema.

Desacuerdos sobre la Plataforma de Durban

La Conferencia de Doha también adoptó un plan de trabajo para el nuevo Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, que constituye el nuevo proceso de negociaciones anunciado en la Conferencia de Durban sobre el Cambio Climático en diciembre de 2011.

La decisión relativa al plan de trabajo generó acaloradas discusiones en Doha, las cuales se presentaron como una prolongación de las discusiones que habían comenzado en Durban durante la sesión plenaria final — en la que se había anunciado el establecimiento de la Plataforma— y que luego continuaron en dos períodos de sesiones llevados a cabo en 2012 en Bonn y Bangkok. Muchos países en desarrollo, coordinados por un grupo de ideas afines, insistieron en que las decisiones de Doha hicieran mención de que la Plataforma de Durban operará sobre la base de la equidad y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Propusieron que la resolución de Doha relativa a la Plataforma de Durban incluyera una referencia al documento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), el cual, en una sección destinada al cambio climático, recuerda que «la CMNUCC prevé que las partes protejan el sistema climático [...] sobre la base de la equidad y de acuerdo con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades».

Sin embargo, los países desarrollados se opusieron terminantemente a que se hiciera referencia a este pasaje sobre el cambio climático de Río+20. Incluso rechazaron una propuesta destinada a alcanzar consenso que suponía incluir una referencia modesta que simplemente «tomara nota» del documento de Río+20 sin mencionar en absoluto la sección sobre cambio climático, ni mucho menos los términos de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas. Finalmente, lo que se incorporó al documento — a instancias de Uganda y con el respaldo de China— fue que el trabajo de la Plataforma de Doha estará «basado sobre los principios de la Convención». Este fue un pequeño logro porque la decisión adoptada en Durban solo hacía referencia a que el documento de la Plataforma de Durban se regiría «en virtud de la Convención», excluyendo el término clave «principios». Los países en desarrollo entienden que la equidad y las responsabilidades

comunes pero diferenciadas son principios fundamentales de la Convención. Así y todo, los Estados Unidos pusieron una reserva en la sesión plenaria final alegando que la frase «basados sobre los principios de la Convención» no tiene ningún efecto sobre el mandato de las negociaciones acordadas en Durban y que esa disposición no puede constituir ni constituirá la base sobre la que los Estados Unidos formarán parte del trabajo realizado por el grupo de trabajo especial sobre la Plataforma de Durban.

Otra de las discusiones de la Conferencia de Doha motivadas por las negociaciones sobre la Plataforma de Durban tuvo que ver con si la decisión de la nueva Plataforma de Durban hace una distinción entre las obligaciones de mitigación de los países desarrollados y las de los países en desarrollo. En la última sesión plenaria de la Plataforma de Durban, la India propuso enmendar el texto de manera que las «iniciativas» de las partes quedaran definidas y reflejadas en el documento como «compromisos y acciones» (en lugar de que se empleara solamente el término «iniciativas»). Para los observadores, había quedado claro que la propuesta de la India apuntaba a la idea de que –en virtud de la Convención y otras negociaciones anteriores, incluido el Plan de Acción de Bali– existen diferencias entre los compromisos contraídos por los países desarrollados – más vinculantes– y las medidas voluntarias de los países en desarrollo respaldadas por la financiación y la tecnología. La propuesta de la India fue respaldada por varios países en desarrollo, como China y la Argentina. Sin embargo, los Estados Unidos se opusieron firmemente a que se emplearan los términos «compromisos y acciones» alegando que esos términos ya se habían utilizado en el Plan de Acción de Bali y que la Plataforma de Durban no era el Plan de Acción de Bali, a lo que China respondió que el Plan de Acción de Bali no era «veneno» y que el título de la decisión de la Plataforma de Durban se refería a «acciones mejoradas» y que, por lo tanto, no comprendía por qué no habría de utilizarse el término «acciones». Finalmente, se acordó que el término «iniciativas» fuera reemplazado por la expresión «formas de reflejar acciones mejora-

das».

Esto demuestra la escasa voluntad que los Estados Unidos y otros países desarrollados exhiben en materia de cooperación internacional. Ya no están dispuestos a ayudar a los países en desarrollo e, increíblemente, se oponen incluso a que los principios de la Convención se apliquen a las negociaciones que establecerán nuevos acuerdos en virtud de la Convención.

Este es, además, el mejor ejemplo de la trágica paradoja que fue la Conferencia de Doha. Fue una conferencia exitosa porque se adoptaron muchas decisiones y se logró mantener con vida el funcionamiento del sistema internacional, pero las medidas concretas para salvar al planeta del cambio climático brillaron por su ausencia, así como el compromiso genuino de ayudar a los países en desarrollo.

El proceso de negociación de Doha

Uno de los aspectos positivos de las negociaciones de Doha fue que los países en desarrollo se mostraron más unidos y coordinados que en otras CP: se manifestaron unánimemente sobre temas decisivos como las pérdidas y los daños, el financiamiento y el Protocolo de Kyoto. También surgió en esta conferencia un grupo autodenominado «países en desarrollo de ideas afines» que operó en varios frentes de negociación.

A los ojos de los países en desarrollo, la organización de la Conferencia fue más transparente y participativa debido a la conexión establecida entre el proceso de negociadores (en grupos de contacto y sus grupos secundarios «informales») y el «proceso ministerial», mediante el cual la presidencia de la Conferencia (Qatar, el país anfitrión) les solicitaba a unos pocos ministros u oficiales de alto nivel que atendieran consultas para resolver temas pendientes que los negociadores no podían solucionar. En la última sesión plenaria oficial, el presidente de la Conferencia sancionó rápidamente una a una todas las decisiones adoptadas por los grupos de trabajo y la Conferencia. Hubo una fuerte objeción presentada por Rusia respecto del tema de la retención de los derechos excedentes en la decisión relativa al protocolo de Kyoto, pero fue decretada no ha lugar por el presidente de la Conferencia. Queda por debatirse el incómodo tema de cómo se adoptan las decisiones formales durante los momentos finales de las conferencias. Desde la Conferencia de Copenhague sobre el Cambio Climático en 2009, cada conferencia ha aplicado su propio método para adoptar decisiones y todos han sido objeto de polémica



Chemin du Champ-d'Anier 17
PO Box 228, 1211 Ginebra 19, Suiza

Teléfono: (4122) 791 8050
Fax: (41) 798 8531
E-mail: south@southcentre.org
<http://www.southcentre.org>