



## En junio comenzarán las negociaciones sustantivas para un nuevo acuerdo sobre el clima



Vista del estrado durante la ceremonia de clausura de la Conferencia sobre el cambio climático de Ginebra en febrero de 2015.



Ceremonia de apertura de la COP 20 de Lima en diciembre de 2014.

## Análisis de la Conferencia de Lima sobre el cambio climático

Los desacuerdos patentes en la COP 20 hacen presagiar disputas en torno al acuerdo de 2015 en París

• Págs. 2 a 10

## Discurso del presidente de Bolivia, Evo Morales en la COP 20

• Págs. 11 a 14

## ¿Pueden las medidas contra la manipulación monetaria generar una nueva ola de proteccionismo?

• Págs. 21 y 22

## La equidad es la piedra angular de unos objetivos medioambientales más ambiciosos

• Págs. 14 a 17

## Justicia social, transición energética y cambio climático en vísperas de la COP 21 (París, 2015)

• Págs. 17a 21

# Análisis de la Conferencia de Lima sobre el cambio climático: Los desacuerdos patentes en la COP 20 hacen presagiar disputas en torno al acuerdo de 2015 en París

La 20ª sesión de la Conferencia de la CMNUCC (COP 20) celebrada en Lima en diciembre de 2014 fue el primer asalto de la pelea en torno al proceso y a las cuestiones de fondo del acuerdo de la COP 21 que tendrá lugar en diciembre de 2015 en París.



Ceremonia de apertura de la COP 20 en Lima. El ministro del Ambiente del Perú y presidente designado de la COP 20/CMP 10, Manuel Pulgar-Vidal, recibe la presidencia de manos de Marcin Korolec, presidente de la COP 19/CMP 9.

## Por Martin Khor

### I: ¿Cómo se llegó a un acuerdo en Lima cuando las negociaciones estuvieron a punto de fracasar?

La Conferencia anual de las Naciones Unidas sobre el cambio climático celebrada en Lima concluyó en la madrugada del domingo 14 de diciembre de 2014 tras más de dos semanas de intensas y angustiosas negociaciones. Lo que debía ser un paso importante hacia un nuevo acuerdo sobre el cambio climático cuya adopción tendrá lugar en París en diciembre de 2015, por poco termina siendo un fracaso rotundo.

Si la 20ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP20) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) hubiese terminado sin un resultado sobre la que constituye una de sus cuestiones fundamentales, la «Plataforma de Durban para una acción reforzada», se habría enviado una señal negativa de que el mundo ha sido incapaz de asumir su mayor desafío: poner freno al descontrolado cambio climático.

La noche del viernes 12 de diciembre, cuando estaba prevista la clausura de la conferencia, la mayoría de los países en desarrollo señalaron durante la sesión plenaria que no podían aceptar un proyecto de decisión preparado por los copresidentes del Grupo de

Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (GPD) pues, a su juicio, se omitían las cuestiones importantes para los países en desarrollo y se favorecía a los países desarrollados.

El hecho de aceptar un proyecto de decisión como este pondría a los países en desarrollo en una situación de gran desventaja al reanudarse este año las negociaciones. En 2015 tendrán lugar tres o cuatro reuniones intensivas que culminarán con la firma del acuerdo de París en diciembre.

Uno tras otro, los países en desarrollo y sus agrupaciones formularon críticas al proyecto presentado por los copresidentes. Entre estas agrupaciones se encuentran el Grupo Africano, los países menos adelantados (PMA) y los Países en Desarrollo Afines (PDA) formados por países como Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), China, Cuba, Ecuador, Egipto, India, Irán, Iraq, Jordania, Kuwait, Malasia, Malí, Nicaragua, Pakistán, Qatar, República Democrática del Congo, República Dominicana, Sri Lanka, Sudán, Venezuela (República Bolivariana de) y el Viet Nam.

Los copresidentes, Artur Runge-Metzger (Alemania) y Kishan Kumarsingh (Trinidad y Tabago), tuvieron que admitir que su proyecto de decisión no podía ser aprobado y encargaron la tarea de encontrar una solución al presidente de la CP, el ministro del Ambiente del Perú, Manuel Pulgar-Vidal.

Eran ya las 4.00 horas del sábado 13 de diciembre y la conferencia, que debía haber terminado el viernes a las 18.00 horas, se fue a «tiempo extra», con un nuevo árbitro. ¿Podría el presidente salvar un acuerdo al que no se pudo llegar después de dos semanas de ar-

dua lucha con la mediación de los copresidentes?

El ministro se puso rápidamente manos a la obra en la mañana del 13 de diciembre reuniéndose con todos los grupos cuyos puntos de vista eran divergentes y con los ministros de países clave como China, los Estados Unidos y la India, y los países de la Unión Europea (UE). La situación avanzó cuando el presidente, y lo que es más importante, los Estados Unidos, parecieron aceptar una de las peticiones de crucial importancia para los países en desarrollo.

El asunto en cuestión eran las «responsabilidades comunes pero diferenciadas». Este término es un elemento fundamental de la CMNUCC que significa que todos los países deben tomar medidas, pero que los países desarrollados deben asumir unos compromisos mayores de reducción de emisiones por su papel en el origen de la crisis climática (son responsables de la mayoría de las emisiones acumuladas en la atmósfera) y por su mejor situación económica. Los países en desarrollo también deben tomar medidas, pero sus acciones deben estar respaldadas por recursos financieros y por la transferencia de tecnología. De hecho, una de las disposiciones fundamentales de la CMNUCC (artículo 4.7) afirma que la medida en que los países en desarrollo actúen contra el cambio climático dependerá de la manera en que los países desarrollados lleven a la práctica sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología para los países en desarrollo.

El principio fundamental de las responsabilidades comunes pero diferenciadas de la Convención ha sido cuestionado por los Estados Unidos, la UE y otros países desarrollados que quieren acabar con la «diferenciación» a fin de que los países en desarrollo asuman obligaciones similares a las de los países desarrollados y lo que es más importante, desean cortar el vínculo integral entre la financiación que proveen y el alcance de las medidas tomadas por los países en desarrollo.

Los países desarrollados resultaron favorecidos cuando los términos

«equidad» y «responsabilidades comunes pero diferenciadas», claramente enunciados en la CMNUCC y en sus principales decisiones, fueron obviados de manera flagrante con la adopción en 2011 de la decisión (conocida como Plataforma de Durban) que daba inicio a las negociaciones con miras a un nuevo acuerdo sobre el clima en 2015. Los países en desarrollo se han aferrado al hecho de que en la decisión se afirma que el acuerdo de 2015 se realizará «al amparo de la Convención» y aducen que el acuerdo deberá estar en conformidad con los principios de equidad y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, mientras que los países desarrollados, con los Estados Unidos a la cabeza, aducen que el nuevo acuerdo no hará distinción alguna entre los países en desarrollo y los países desarrollados.

Desde entonces, los países en desarrollo han librado una dura batalla para que se vuelva a incluir el término responsabilidades comunes pero diferenciadas. Una de las razones por las que el proyecto de decisión anterior de 12 de diciembre no fue aprobado, fue que el término no fue incluido. Al reunirse con el presidente de la COP 20, el ministro Vidal, las agrupaciones de países en desarrollo y en especial el Grupo de los 77 y China, los PDA y el Grupo Africano, insistieron en que al final del proyecto debía hacerse referencia a las responsabilidades comunes pero diferenciadas y a la «diferenciación».

Cuando fue convocada la sesión plenaria final el domingo 13 de diciembre a las 11.30 horas, los delegados descubrieron que se había añadido un párrafo específico en el que la Conferencia de las Partes «subraya su compromiso de lograr un acuerdo ambicioso en 2015 que refleje el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias nacionales».

La importancia de este párrafo radica en que se haya mencionado el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y sobre todo, en la alusión a que este principio quede reflejado en el acuerdo de 2015, lo cual

fue considerado por muchos países en desarrollo como una victoria significativa. La mayoría de los países en desarrollo también se mostraron satisfechos con el párrafo del preámbulo que «reitera que la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada se realizará al amparo de la Convención y se regirá por sus principios», puesto que la equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas son unos de estos principios. Sin embargo, algunos países (en particular, del Grupo Africano) quedaron descontentos con la precisión «teniendo en cuenta las diferentes circunstancias nacionales» que acompaña la frase y que a su juicio, debilita el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas o condiciona su uso, y abre la puerta a la diferenciación entre países en desarrollo y al argumento (que seguramente utilizarán los países desarrollados) de que algunos países en desarrollo no reúnen las condiciones para seguir recibiendo el trato especial del que gozan los países en desarrollo.

Durante la sesión plenaria final, Malasia, en representación de los PDA, afirmó que la inclusión del párrafo sobre las responsabilidades comunes pero diferenciadas, así como la mención en el preámbulo de que la labor del GPD se guíe por los principios de la Convención, «nos indican en conjunto que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas ha sido restablecido y que se le ha dado el lugar que le corresponde en el contexto de la Convención y del trabajo que seguiremos realizando en relación con el nuevo acuerdo». El ministro de Medio Ambiente y Cambio Climático de la India, Prakash Javadekar, afirmó que las Partes han logrado llegar a un consenso sobre la diferenciación y la continuidad de la Convención.

Entre las peticiones de los países en desarrollo satisfechas en el nuevo texto figuran las siguientes: las contribuciones que deberán hacer los países mantendrán un equilibrio entre la mitigación, la adaptación y la transferencia de recursos financieros y tecnológicos; el texto no deberá «centrarse en la mitigación»; la cuestión de las



Danzas peruanas durante la ceremonia de apertura de la COP 20.

«pérdidas y daños» causados por el cambio climático se menciona debidamente en el nuevo proyecto de texto, lo que para los PMA constituye una señal de que formará parte del acuerdo de 2015; no habrá un proceso aprobado oficialmente de evaluación de las contribuciones previstas por cada país antes de la COP 21 en París; y las condiciones y la información relativas a las «contribuciones» que cada país hará no serán tan onerosas para los países en desarrollo como las previstas en el proyecto anterior.

Sin embargo, la Decisión sigue presentando deficiencias significativas como la escasa mención al suministro de recursos financieros, pues tan solo se insta a los países desarrollados a proporcionar y a movilizar mayores recursos financieros a los países en desarrollo para la aplicación de medidas ambiciosas de mitigación y adaptación.

Todos estos factores persuadieron a los países en desarrollo de aceptar la decisión presentada por el presidente de la COP. Los países desarrollados también estuvieron de acuerdo, aunque para la mayoría fue decepcionante el no haber logrado sobrecargar la decisión con cuestiones y procedimientos de su conveniencia. La conferencia se dio por finalizada el domingo 14 de diciembre a las 2.00 h., es decir, 32 horas después de la hora de clausura prevista.

En realidad, según los detractores de la decisión adoptada, salvo quizás que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas se reflejaría en el acuerdo de 2015, no hay prácticamente nada nuevo en esta decisión. El hecho de que los países en desarrollo consideren una victoria la inclusión del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas demuestra hasta qué punto han quedado en desventaja estos países en las negociaciones, ya que este siempre ha sido reconocido como un principio fundamental que, de hecho, se aplica en la estructura y en las obligaciones diferenciadas de la Convención y por consiguiente, debió haber sido aceptado y mencionado de manera explícita desde el principio en el proceso de la Plataforma de Durban en diciembre de 2011.

Lo sucedido en Lima demuestra cuán difíciles serán las negociaciones durante 2015. Si tomó dos semanas enteras llegar a un consenso sobre un simple texto, cuánto más difíciles y contenciosas serán las negociaciones para llegar a un consenso sobre un acuerdo completamente nuevo en 2015.

## **II: Divergencias sobre el proceso y el fondo de las negociaciones que predominaron en la Conferencia de Lima (y seguirán siendo predominantes en las negociaciones de 2015)**

El resultado más importante y lo que

más controversia suscitó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático en Lima fue la decisión adoptada por la CP que el ministro Vidal, encargado de la Conferencia, denominó «Llamado de Lima para la Acción Climática».

La crisis que se desencadenó en Lima, que por poco desemboca en el fracaso rotundo de la COP20, tuvo su origen en el proceso y en el fondo de las negociaciones del GPD que son la vía que conduce al nuevo acuerdo sobre el cambio climático en 2015 en el marco de la CMNUCC.

Normalmente, la decisión de la COP20 habría sido preparada y acordada por el GPD y luego la misma CP simplemente habría aprobado el proyecto de decisión.

Sin embargo, lo que resultó significativo en Lima fue que el GPD no logró llegar a un acuerdo sobre el proyecto de decisión. En efecto, el que se suponía era el proyecto final elaborado por los copresidentes del Grupo fue objeto de críticas generalizadas y del rechazo total por parte de la mayoría de los países en desarrollo, y tuvo que ser abandonado en la última noche de la Conferencia. Por esta razón, el presidente de la CP tuvo que hacerse cargo él mismo del proceso y al final, de obtener una aprobación de su propio proyecto que, en algunos puntos significativos era distinto del proyecto final de los copresidentes y lo era aún mucho más de los proyectos anteriores.

### *Sesgos percibidos en los proyectos de los copresidentes*

Los proyectos y procesos supervisados por los copresidentes desde marzo de 2014 encontraron oposición por parte de un gran número de países en desarrollo que percibían en ellos sesgos a favor de las posiciones de la mayoría de los países desarrollados. Por ejemplo, en los proyectos anteriores de los copresidentes los compromisos en materia de mitigación eran obligatorios, mientras que los compromisos de adaptación y transferencia de recursos financieros y tecnológicos eran opcionales. Según el proyecto de 8 de diciembre de 2014, las contribuciones

previstas de cada país en materia de mitigación deberían representar el máximo nivel de ambición y reflejar iniciativas puestas en marcha «unilateralmente» por los países. En suma, esto significa que los países en desarrollo tendrían que comprometerse a adoptar medidas con un elevado potencial de mitigación sin condicionar este compromiso a la transferencia de recursos financieros y tecnológicos por parte de los países desarrollados. Este mismo proyecto también hace referencia a las responsabilidades comunes pero diferenciadas teniendo en cuenta las circunstancias nacionales «cambiantes» y acepta que las «partes con mayores responsabilidades y aquellas con capacidades suficientes» deben asumir compromisos absolutos en materia de mitigación para el conjunto de la economía, lo que supone que se trate de manera similar a algunos países en desarrollo y a los países desarrollados. Además, a partir de 2019 los países desarrollados deberán considerar la posibilidad de efectuar contribuciones anuales cuantitativas sobre los medios de aplicación para apoyar las actividades de los países en desarrollo. (El compromiso financiero, así como el plazo que deben cumplir los países desarrollados, es supremamente flexible sobre todo si se le compara con las medidas obligatorias de mitigación que deben presentar los países en desarrollo para principios de 2015). En el proyecto de 11 de diciembre se indica que los países desarrollados y «otras Partes que estén en condiciones de hacerlo» proporcionarán apoyo a los países en desarrollo. Juntos, los textos propuestos por los copresidentes impondrían a los países en desarrollo (o al menos a algunos de ellos) obligaciones similares a las de los países desarrollados, con lo que se eliminaría la «diferenciación» entre los dos conjuntos de países.

Para los países en desarrollo, adoptar los proyectos de los copresidentes significaba concederles de antemano a los países desarrollados una ventaja injustificada en relación con la concepción de los elementos y el marco del propio acuerdo de París de 2015 y ciertamente, determinaba de antemano ciertos aspectos fundamentales del acuerdo que van en contra de sus in-



Delegados presentes en la sesión plenaria de clausura de la COP20 y la CMP10.

tereses.

### *Los desacuerdos de Lima, primer asalto de una pelea por el acuerdo de París*

Las disputas entre los países desarrollados y los países en desarrollo en torno a la decisión de Lima fueron el primer asalto de una pelea por los que serán los elementos fundamentales del acuerdo de París sin que haya habido una negociación directa sobre estos elementos. Una cuestión de fondo que se plantea es si se tratará a las Partes de manera diferente en lo que respecta a sus obligaciones, como se enuncia claramente en la CMNUCC, o si (como lo desean los países desarrollados) se les tratará en el acuerdo de manera similar en lo que respecta a las medidas que deberán adoptar después de 2020. Otra cuestión es si las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN) (y por extensión, los elementos del mismo acuerdo de París) atañerán solo a la mitigación y se dejarán de lado los otros aspectos.

Tras el primer asalto de la pelea están las CPDN, término adoptado en la COP 19 de Varsovia en 2013. Los países deberán presentar las medidas de lucha contra el cambio climático que están dispuestos a asumir y que reciben el nombre de «contribuciones».

### *Cuestiones abarcadas por las CPDN y por el acuerdo de París*

Todos los países han convenido así-

mismo que el acuerdo de 2015 debería incluir disposiciones sobre mitigación; adaptación; financiación, desarrollo y transferencia de tecnología; fomento de la capacidad y transparencia de las medidas; y prestación de apoyo. Los países en desarrollo insisten en que debe darse a todos estos temas igualdad de trato y de condiciones. Si bien están de acuerdo con la importancia de la mitigación, consideran que la adaptación es igualmente importante y que la financiación y la tecnología son fundamentales para el cumplimiento de las nuevas obligaciones dimanantes de un acuerdo en 2015. Les preocupa que los países desarrollados busquen un acuerdo en el que la mitigación sea el elemento principal o que esté centrado exclusivamente en la mitigación, y deje de lado la adaptación. Les preocupa igualmente que los países desarrollados quieran reducir considerablemente sus compromisos de suministrar financiación y tecnología a los países en desarrollo y que quieran desvincular las medidas a las que se comprometan los países en desarrollo de la magnitud de la ayuda financiera y tecnológica que reciban. Las declaraciones y las propuestas de los países desarrollados durante los últimos dos años desde que comenzaron las negociaciones de la Plataforma de Durban demuestran que las preocupaciones de los países en desarrollo están justificadas. Los países desarrollados también han intentado eliminar

la «diferenciación» entre las obligaciones de los países desarrollados y las de los países en desarrollo previstas por la Convención, con el fin de transferir una mayor parte de las obligaciones generales a los países en desarrollo y en particular, a los países de ingresos medianos.

Entre las propuestas que los países desarrollados presentaron durante las reuniones celebradas en Lima a fin de reducir o eliminar las diferencias entre sus propios compromisos y las obligaciones de los países en desarrollo figuraron las siguientes: Entre ellas:

- Acabar con la distinción entre los tipos de compromisos sobre medidas relacionadas con el clima que adopten los países desarrollados y los países en desarrollo.

- Acabar con la relación entre las medidas que adopten los países en desarrollo, y la financiación y el apoyo tecnológico que reciban de los países desarrollados.

- Incorporar el concepto de que las «principales economías» y las «economías emergentes» deben recibir el mismo trato que los países desarrollados en lo que respecta a la reducción de sus emisiones e incluso al suministro de recursos financieros para los países pobres.

- Eliminar o atenuar las referencias a las «responsabilidades comunes pero diferenciadas» y a la «equidad», que son principios fundamentales de la CMNUCC.

Si logran su propósito, socavarían los principales elementos de una Convención que hasta el momento ha sido equilibrada y allanarían el camino para un nuevo acuerdo en 2015 que sería injusto para los países en desarrollo.

Sin embargo, los países en desarrollo defendieron enérgicamente sus intereses. Insistieron en mantener la «diferenciación» entre los países desarrollados y los países en desarrollo y en rechazar nuevas categorías de países como «economías principales» o «economías emergentes», «países con la mayor responsabilidad» y «países que estén en condiciones de hacerlo»

que no están previstas por la Convención. Los países en desarrollo hicieron especial hincapié en la importancia de la financiación y la tecnología y en mantener la relación entre estos elementos y la capacidad de los países en desarrollo para adoptar las medidas necesarias.

#### *La cuestión del orden de los temas objeto de debate: elementos, contribuciones e información*

Además de este primer asalto de la pelea sobre cuestiones de fondo se desató una disputa sobre el proceso emprendido durante las negociaciones del GPD. Uno de los principales factores que desencadenaron la disputa sobre el proceso fue el orden de los temas que debían ser objeto de debate y sobre los cuales había que llegar a un acuerdo.

La decisión de la COP 19 de Varsovia en 2013 disponía la ejecución de tres tareas principales para 2014: la consideración por parte del GPD de los elementos del acuerdo para 2015; la preparación por parte de los países de sus CPDN, y la determinación por parte del GPD de la información que deberán proporcionar los países al presentar sus CPDN.

Los Países en Desarrollo Afines (PDA) han sostenido desde marzo de 2014 que estas tareas deberían ejecutarse en el orden apropiado. En su opinión, primero deben negociarse los elementos del acuerdo: el alcance, los principios, los diversos asuntos que formarán parte de sus disposiciones, y los papeles definidos de las diferentes Partes. Al ser dilucidados estos elementos quedarán aclaradas también la naturaleza de las «contribuciones» (obligaciones sobre las medidas relacionadas con el clima) que deberán asumir los países y la manera como se diferenciarán las obligaciones entre los países. Una vez negociados los elementos, los países podrían preparar sus contribuciones específicas y será entonces cuando podrá definirse la información que deberán proporcionar los países al presentar sus «contribuciones». En cambio, para los países desarrollados el orden debía ser el contrario. En su opinión, había que centrarse primero en las CPDN y en la

información que debía proporcionarse al respecto; definir las CPDN únicamente en relación con la mitigación; y hacer que todos los países sean tratados de la misma manera en lo que respecta a las contribuciones que presenten. Al lograr primero un acuerdo sobre las CPDN y según esta interpretación, estarían determinando de facto que el acuerdo de 2015 se centraría en la mitigación, que no habría mucha diferencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo en términos de mitigación, y que se desvincularían las medidas adoptadas por los países en desarrollo de la financiación y la tecnología. Los copresidentes, por medio de sus proyectos de texto, adoptaban el mismo enfoque de los países desarrollados.

Con base en su razonamiento sobre el orden apropiado, los PDA insistieron durante el año en las negociaciones del GPD en que primero debían concluirse las negociaciones sobre los elementos, y presentaron sus propias propuestas detalladas sobre estos e instaron a otras delegaciones a tomar parte en el asunto como una cuestión prioritaria. Sin embargo, en la reunión de junio de 2014, los copresidentes presentaron formalmente su propia versión de un proyecto de decisión sobre las contribuciones y dirigieron las discusiones sobre los elementos de manera que los países presentaban uno tras otro sus opiniones, sin que estas estuvieran basadas en los proyectos de texto de los Miembros ni en los de los copresidentes. El mensaje era claro: la cuestión de las «contribuciones» era prioritaria y las negociaciones al respecto se harían sobre la base de un texto, mientras que la cuestión de los elementos solo se trataría de manera general. Además, en la discusión sobre las «contribuciones» los países desarrollados manifestaron claramente que consideraban que el objeto de las contribuciones sería solo la mitigación, con lo que pretendían eliminar la adaptación, la financiación y la tecnología.

Los países en desarrollo comprendieron que este procedimiento favorecía la táctica de los países desarrollados de evitar de entrada una negociación directa sobre los elementos. Du-

rante la negociación sobre los elementos, las cuestiones clave de si el principio de las responsabilidades comunes pero diferencias es aplicable, si todas las Partes deben asumir el mismo tipo de obligaciones y si la financiación, la tecnología y la adaptación gozarán del reconocimiento adecuado en el acuerdo de 2015, estaban destinadas a ocupar un lugar central. Sin embargo, estas cuestiones pudieron eludirse centrando la atención primero en las «contribuciones» y en la «información sobre las contribuciones», y a través de estas ventanas introdujeron un acuerdo de 2015 centrado en la mitigación que no prevé una diferenciación entre las obligaciones de mitigación de los países desarrollados y las de los países en desarrollo, ni hace mención alguna a la adaptación, la financiación o la tecnología.

Durante la COP 19 de Varsovia en 2013 se adoptó una decisión en la que se invitaba «a todas las Partes a iniciar o intensificar los preparativos internos en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional, sin perjuicio de su naturaleza jurídica, que tengan previsto realizar en el contexto de la aprobación» del acuerdo de 2015. En la decisión de Varsovia no se determina el alcance o la naturaleza de las «contribuciones» ni si estas guardaban relación con solo uno o con algunos de los elementos del acuerdo de París que son la mitigación, la adaptación, la financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de las capacidades.

En el transcurso de las discusiones celebradas el año pasado, los países desarrollados deseaban limitar el alcance de las CPDN solo a la mitigación, mientras que los países en desarrollo querían que se abarcaran todos los elementos incluidas las contribuciones financieras y tecnológicas de los países desarrollados para apoyar las medidas de mitigación y de adaptación de los países en desarrollo después de 2020.

Durante las cuatro reuniones del GPD en 2014 los países desarrollados intentaron de manera concertada utilizar la cuestión de las CPDN para determinar un asunto de mayor importancia como es la naturaleza del componente de mitigación del acuerdo de 2015, sin

haber negociado previamente en profundidad o concluido una negociación sobre la cuestión de la mitigación en sí. Los países desarrollados insistieron en que las CPDN atañen únicamente a las contribuciones relativas a la mitigación y en que todos los países deberán presentar sus CPDN junto con la información pertinente a principios de 2015.

#### *Cuestión de la evaluación ex-ante*

Algunos países desarrollados propusieron igualmente un sistema mediante el cual se evalúen y examinen previamente dichas contribuciones (evaluación ex-ante) a mediados de junio de 2015, a fin de determinar si en conjunto serían suficientes para limitar el aumento de la temperatura del planeta a menos de 2 °C.

Aunque algunos países en desarrollo estaban de acuerdo con hacer una evaluación ex-ante, muchos otros (en particular los PDA) manifestaron su desacuerdo pues a su juicio, la insistencia por parte de los países desarrollados en una evaluación previa a la negociación del acuerdo de París, estaba fuera del mandato de Varsovia. Los PDA consideraban asimismo que la evaluación iría en detrimento de las negociaciones para el acuerdo de 2015 en París, en especial en lo que se refiere al enfoque que debe adoptarse frente al componente de mitigación en el acuerdo de París, a cómo se aplicaría el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas a todos los elementos del acuerdo incluidas las contribuciones de las Partes, así como la información pertinente sobre las contribuciones presentada a efectos de transparencia.

Señalaron la disparidad entre el hecho de evaluar las «contribuciones» en materia de mitigación de los países en desarrollo (y presionarlos para que las aumenten) y el hecho de que no se evalúe (ni se brinde información) sobre el monto de la ayuda financiera y tecnológica que los países desarrollados deben proporcionar. ¿Cómo puede esperarse que los países en desarrollo presenten compromisos en materia de mitigación si no saben si cuentan con apoyo financiero y si es así, cuál es el monto?

En la reunión del GPD en octubre de 2014 el representante de China afirmó

que no pueden obtenerse «resultados iniciales» centrándose únicamente en la mitigación, cuando todos los elementos de lo negociado en 2015 constituyen un «conjunto de resultados». Dijo además que las CPDN no pueden centrarse únicamente en la mitigación ni quedar por fuera de las consideraciones sobre la provisión de recursos financieros y tecnológicos, la transferencia de tecnología y el apoyo para el fomento de la capacidad. De lo contrario, destacó, habría que redactar de nuevo la Convención. Su punto de vista fue respaldado ampliamente por otros países en desarrollo y reiterado en Lima.

Además de la cuestión de la evaluación ex-ante, otra cuestión fundamental fue la de la «diferenciación». Los países en desarrollo en su conjunto querían que la decisión garantizara que el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas se aplicaría en el acuerdo de París y en las CPDN. Insistieron en este punto como un «punto innegociable».

#### *Divergencias relativas al método de negociación*

Otro asunto controversial, que tuvo consecuencias en la COP de Lima, fue el método de negociación que se estaba siguiendo en el GPD. Para los países en desarrollo, las negociaciones debían tener lugar directamente entre las Partes. Es así como suele hacerse en el sistema de las Naciones Unidas; las Partes presentan textos sobre los que otras Partes formulan comentarios y modificaciones, generalmente en tiempo real, y mediante una pantalla en la sala. Esta es la esencia de un «sistema de negociación transparente, bajo el control de las partes». Los países desarrollados, por su parte, preferían que el proceso quedara bajo el control de los copresidentes del GPD para que elaboraran proyectos de texto, lo que implica que no hay claridad ni transparencia sobre cómo se llegó a ellos. Para frustración de los países en desarrollo, los mismos copresidentes respaldaron este método. Los países en desarrollo consideraron que el proceso de negociación daba una ventaja injusta a los países desarrollados sobre todo porque a su juicio, las opiniones

de estos últimos ocupaban un lugar destacado en las versiones sucesivas de los proyectos de los copresidentes de la decisión del GPD y la COP.

Este enfrentamiento en torno al método de negociación se venía gestando durante todo el año y finalmente se tornó en una lucha abierta y espectacular durante la primera semana de la Conferencia de Lima. Los copresidentes seguían insistiendo en ser ellos quienes elaboraran los textos de la decisión del GPD. Pero muchos países en desarrollo estaban cada vez más descontentos porque sus opiniones no estaban representadas o no estaban lo suficientemente representadas en los proyectos de los copresidentes, y perdieron la esperanza de que quedaran representadas con justicia algún día. Temían que los copresidentes continuaran presentando proyectos que a la postre terminarían siendo aceptados por todos y que el proyecto final estuviera sesgado contra los países en desarrollo. La batalla sobre el proceso o el procedimiento era, pues, también una batalla sobre el fondo. Muchos países desarrollados, satisfechos con el proceso dirigido por el presidente, respondieron que no debía perderse el tiempo en cuestiones de procedimiento y que deberían más bien centrarse en las cuestiones de fondo. Pero, en realidad, las cuestiones de fondo y de procedimiento en el GPD están estrechamente relacionadas.

Hacia el final de la primera semana en Lima, varios países en desarrollo les pidieron a los copresidentes que pararan las discusiones del GPD e insistieron en proyectar en la pantalla de la sala las propuestas y los textos de los países y en que estos fueran compilados en un documento que constituyera la base de unas negociaciones detalladas con miras a adoptar las decisiones finales.

Ante esta «rebelión», los copresidentes aceptaron, contra su voluntad, cambiar el método de negociación. De ahí que las diferentes propuestas y textos de varias Partes fueran proyectados en la pantalla los días siguientes durante las discusiones sobre cuestiones específicas, como suele hacerse en las Naciones Unidas, y las partes discutieran



La 20ª sesión de la Conferencia de las Partes y la 10ª Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (COP20/CMP10) tuvo lugar en Lima (Perú) en diciembre de 2014.

entre sí y no solo por intermedio de los copresidentes. Sin embargo, en vista de que el proceso dirigido por los Miembros comenzó tan tarde, el voluminoso documento en el que se compilaban las diferentes posiciones se volvió imposible de manejar dado el poco tiempo que quedaba para lograr un consenso. Dos días antes del final de la Conferencia previsto, el presidente de la COP les pidió a los copresidentes elaborar de nuevo su proyecto de texto de la decisión final. Los copresidentes elaboraron dos proyectos de texto, uno el 11 y el otro el 12 de diciembre. Si bien estos proyectos de texto fueron acogidos favorablemente por los países desarrollados, fueron rechazados por los países en desarrollo, lo que dio lugar a una profunda crisis y a que posteriormente el presidente de la COP asumiera el proceso de elaboración del proyecto de texto.

Este enfrentamiento entre los diferentes enfoques por el método de negociación y el proceso de toma de decisiones podría repetirse cuando se reanuden las negociaciones en 2015. Es probable que los países desarrollados aduzcan que dejar la redacción del proyecto en manos de los copresidentes resulta más rápido y eficiente, mientras que probablemente los países en desarrollo aducirán que si desde principios de 2014 se hubiese adoptado un proceso transparente dirigido por los Miembros y se le hubiese dado la debida oportunidad, habría funcionado mejor

y que esta es la mejor manera de lograr la inclusión y la transparencia y que al final todas las partes se sientan identificadas con el resultado.

La mayoría de las agrupaciones de países en desarrollo consideraron inaceptable el proyecto final de los copresidentes del 12 de diciembre. El sábado 13 de diciembre cuando se reunió el GPD, muchos países en desarrollo y sus agrupaciones criticaron y rechazaron el proyecto de texto con el argumento de que no era equilibrado y no reflejaba cuestiones fundamentales como la diferenciación entre los países desarrollados y los países en desarrollo ni los principios de igualdad y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas; que carecía de disposiciones sobre contribuciones financieras para el periodo posterior a 2020; que el proyecto sobre las CPDN estaba centrado en la mitigación y restaba importancia a la adaptación; que la cuestión de las «pérdidas y daños» no estaba incluida en el texto y que este hacía escasa referencia a las medidas sobre el clima que habrían de adoptarse en el período anterior a 2020.

Como la clausura de la Conferencia era inminente, muchos países en desarrollo acudieron al ministro Vidal para que ayudara a resolver el punto muerto, pues era claro que las negociaciones estaban a punto de colapsar. El GPD terminó su labor sin la adopción de un texto y la presidencia de la COP



asumió entonces el proceso. El proyecto de decisión del presidente, adoptado finalmente el domingo a la 1.00 horas, fue considerado por los países en desarrollo como un texto más equilibrado porque se abordaban mejor las cuestiones que les interesaban. Se menciona el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (omitido en la decisión original que daba inicio a la Plataforma de Durban en el COP17 en 2011), ahora el alcance de las CPDN no es limitado; no existe una disposición que prevea una evaluación ex-ante de las CPDN y en el preámbulo se hace referencia al Mecanismo Internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático.

Fue así como la COP 20 de Lima se salvó de ser un fracaso rotundo, se adoptó un texto mucho más simple y se omitieron numerosos párrafos sobrecargados y un anexo. La decisión adoptada no determina de antemano algunas cuestiones clave como habría sido el caso de haberse adoptado alguno de los proyectos anteriores y por consiguiente, brindará más opciones cuando se reanuden las negociaciones sobre el contenido del acuerdo de 2015. En cuanto a la cuestión de la diferenciación y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, tiene unas bases mucho más firmes.

## II: Lo que se avecina en 2015

Lo ocurrido en la COP20 hace presagiar batallas más duras que, es de esperarse, tendrán lugar en las tres o cuatro reuniones previstas en 2015 (febrero, junio, diciembre y quizás octubre) para negociar el nuevo acuerdo sobre el clima.

Cabe esperar que los países desarrollados otorguen a la mitigación un rango superior proponiendo tal vez que figure en un acuerdo con mayor estatus jurídico y que las demás cuestiones como la adaptación, la financiación y la tecnología sean incluidas en otra categoría con diferente valor jurídicamente vinculante e incluso, que figuren en un documento diferente. Probablemente harán todo lo posible por marginar las cuestiones de la financiación y la tecnología y por desvincular de las «contribuciones» u obligaciones de los



Mural pintado durante los últimos días de la COP 20 como símbolo de esperanza para el futuro.

países en desarrollo en materia de mitigación sus compromisos respecto de estas cuestiones al amparo de la Convención. Sobre todo, insistirán en que la «participación de todas las Partes» en el acuerdo (como se menciona en la decisión que da inicio a la Plataforma de Durban) significaría deshacerse de la «diferenciación», y que los países en desarrollo y los países desarrollados asuman obligaciones similares, quizás manteniendo algunas flexibilidades únicamente para los PMA.

Probablemente, los países en desarrollo responderán persistiendo en un acuerdo balanceado en el que se incluyan todas las cuestiones, en el que la financiación y la tecnología estén vinculados a las medidas que adopten los países en desarrollo, y se mantenga la diferenciación en conformidad con los principios de equidad y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

En la sesión plenaria final en Lima, el representante del Estado Plurinacional de Bolivia (en nombre del Grupo de los 77 y China) destacó cinco cuestiones que el Grupo considera fundamentales en el acuerdo de 2015. En primer lugar, la referencia a los principios y las disposiciones de la Convención en el acuerdo de 2015 y en particular, a la equidad y a las responsabilidades comunes pero diferenciadas y que el acuerdo se haga al amparo de la Convención. En segundo lugar, el

acuerdo debe estar en consonancia con la Convención y mantener la diferenciación entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En tercer lugar, la adaptación y el mecanismo para compensar las pérdidas y daños son cuestiones clave que deben figurar en el acuerdo de 2015 y a las que se les debe dar el espacio adecuado. En cuarto lugar, la tecnología y el fomento de la capacidad son esenciales para el acuerdo de 2015 y ha de quedar claro que los países desarrollados deben proporcionar a los países en desarrollo apoyo en materia de financiación, desarrollo y transferencia de tecnología y de fomento de la capacidad. En quinto lugar, el acuerdo debe aspirar a lograr un desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

Resulta claro que hay un choque de paradigmas entre lo que los países en desarrollo y los países desarrollados tienen en mente para el nuevo acuerdo.

Otro problema igualmente importante es que en el acuerdo de 2015 la necesidad de resultados globales ambiciosos en materia de mitigación para hacer frente adecuadamente a la crisis del cambio climático quedará a un lado debido al «planteamiento ascendente» que parece haber sido aceptado de manera implícita en la forma como se les pide a los países presentar sus «contribuciones», que deben ser «previstas nacionalmente» y se interpretan en razón de sus «circunstancias

nacionales». Este planteamiento contrasta con el planteamiento descendente que privilegiaron la mayoría de los miembros, incluidos la mayoría de los países desarrollados y en especial, los países de la UE, durante los tres primeros años (2008-2010) de la Hoja de Ruta de Bali y del Plan de Acción de Bali (predecesor de la Plataforma de Durban). Según el planteamiento descendente, se examina la magnitud de la reducción de las emisiones mundiales que sería necesaria según las conclusiones extraídas de análisis científicos y luego se reparte el esfuerzo general entre las Partes. Así, los países desarrollados encabezarían las actividades y apoyarían con financiación y tecnología las actividades de los países en desarrollo. Los países en desarrollo habían insistido en que los esfuerzos mundiales deberían tener lugar en el marco de la equidad o del «acceso equitativo al espacio atmosférico» y del «acceso equitativo al desarrollo sostenible». Sin embargo, el planteamiento ascendente, conocido también como «promesa y revisión» según el cual los países determinan qué compromisos presentarán, según sus circunstancias particulares, fue respaldado por los Estados Unidos. Este planteamiento se gestó en la COP de Copenhague en diciembre de 2009 (en un proyecto de decisión que, sin embargo, no fue adoptado), fue legitimado en la COP de Cancún en 2010 y afianzado en la COP de Varsovia en 2013 por medio del concepto de las «contribuciones previstas determinadas a nivel nacional» y por último, firmemente anclado en la COP de Lima en 2014 mediante los procedimientos para presentar las CPDN.

De acuerdo con los informes más recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) finalizados en 2014, las emisiones mundiales futuras deberán limitarse a un total de 1 billón de toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub> eq) si se aspira a tener al menos un 66% de posibilidades de limitar el aumento de la temperatura del planeta a 2 °C sobre los niveles preindustriales. Sin embargo, la emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) están alcanzando un nivel de 50.000 millones de toneladas por año y dentro

de 20 o 25 años el «espacio atmosférico» disponible para absorber los GEI podría agotarse. A menos que se encuentre por consenso una manera equitativa de compartir el espacio atmosférico, especialmente entre los países desarrollados y los países en desarrollo, el límite de un 1 billón de toneladas de emisiones de CO<sub>2</sub> eq se superará muy pronto y con creces. El mayor desafío para lograr un acuerdo en 2015 es concebir un nuevo acuerdo que incorpore el ambicioso objetivo mundial, que además sea equitativo y todas las Partes lo consideren así, y que además, sea aceptado en bloque.

A los países en desarrollo les preocupa cada vez más que los países desarrollados estén intentando eludir los compromisos adquiridos previamente de reducir sus emisiones rápidamente y sustancialmente y de proporcionar financiación y tecnología para apoyar las medidas relacionadas con el clima que adopten los países en desarrollo.

Los Estados Unidos han anunciado que planean reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> eq en alrededor de un 3% para 2020 y en cerca de un 14% para 2025 comparado con los niveles de 1990, muy por debajo de la reducción de entre un 20% y un 40% para 2020 que, según el IPCC, debían acometer los países desarrollados. El Japón, el Canadá, la Federación de Rusia y Australia han indicado que el cambio climático ha dejado de ser una prioridad en sus programas nacionales y los primeros tres países se han retirado del segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto. Incluso la UE, que suele ser líder mundial en la adopción de medidas relacionadas con el clima, se ha mostrado mucho menos decidida y ha presentado objetivos muy poco ambiciosos.

Los países desarrollados también han prometido una contribución de cerca de 10.000 millones de dólares al Fondo Verde para el Clima para ayudar a los países en desarrollo. Al tratarse de una contribución por cuatro años, la suma equivale a 2.500 millones de dólares al año. Si bien se cuenta con fondos provenientes de otros canales de financiación, la suma está muy por debajo de los 100.000 millones por año

a la que se comprometieron en 2009 para 2020. Se estima que los costos anuales de las medidas de mitigación y de adaptación en los países en desarrollo son varias veces superiores a esta cifra de 100.000 millones de dólares. Aunque los países en desarrollo han pedido en reiteradas ocasiones la elaboración de una «hoja de ruta financiera» para determinar la manera como se aumentarán los recursos financieros para el cambio climático con objetivos fijados desde ahora hasta llegar a los 100.000 millones de dólares en 2020, los países desarrollados han hecho oídos sordos.

A juzgar por lo anterior y por lo sucedido en la COP de Lima, existen diferencias profundas y fundamentales, especialmente entre los países desarrollados y los países en desarrollo, por lo que las perspectivas de llegar a un acuerdo que sea a la vez ambicioso y equitativo no son halagüeñas.

Otra cuestión a la que habrá de hacerse frente a comienzos de 2015 es el método de negociación. El procedimiento según el cual los copresidentes escuchan las opiniones de las Partes y luego deciden ellos mismos qué debe figurar en el texto no ha sido eficaz. Los presidentes deberían facilitar las negociaciones entre los Miembros y no asumir el papel del oráculo de la verdad al que los Miembros elevan sus plegarias. Aunque pareciera que el proceso inclusivo y democrático toma más tiempo, en realidad, el hecho de darles a los Miembros la oportunidad de negociar entre sí y abordar y entender las áreas de diferencia y de convergencia, por el contrario, permite ahorrar tiempo. En 2014 se dedicó mucho tiempo a pedirles a los Miembros que expusieran sus ideas, sin que por lo tanto se hubieran entablado negociaciones entre ellos. La profunda crisis que se vivió en la COP de Lima, cuyo proceso estaba a cargo de los copresidentes, es una señal de alarma de que en 2015 hará falta un proceso genuino a cargo de los Miembros.

*Martin Khor, director ejecutivo de Centro del Sur.*

*Contacto: [director@southcentre.int](mailto:director@southcentre.int)*

# La destrucción del medio ambiente es un resultado de la ley del lucro; se necesita otra mentalidad

A continuación reproducimos apartes del discurso del presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales, con ocasión de 20ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP20) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El presidente boliviano pronunció su discurso no solo en calidad de mandatario de su país, sino también en nombre del bloque de países del Grupo de los 77 y China, presidido por Bolivia en 2014.



Discurso del presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales, en la COP 20.

## Por Evo Morales

El cambio climático es uno de los desafíos globales más graves de nuestros tiempos. Subrayamos el hecho de que los países en desarrollo continúan siendo los países que sufren más los efectos adversos del cambio climático y la creciente frecuencia e intensidad de los desastres naturales extremos, a pesar de que son históricamente estos países los menos responsables del cambio climático.

El cambio climático amenaza no sólo las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo y su logro del desarrollo sostenible, sino también la propia existencia y la supervivencia de los países, las sociedades y los ecosiste-

mas de la Madre Tierra.

Afirmamos que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es el foro intergubernamental internacional primordial de negociación para la respuesta mundial al cambio climático. La respuesta internacional al cambio climático debe respetar plenamente los principios, disposiciones y objetivo final de la Convención, en particular los principios de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

También resaltamos la creación de las nuevas entidades de cambio climático de Naciones Unidas sobre adaptación, financiamiento y tecnología propuestas desde el G77+China, con una

visión holística del cambio climático que incluye mitigación y adaptación respetando el derecho al desarrollo de los pueblos.

Permítanme ahora plantear la visión y la posición del Estado Plurinacional de Bolivia en lo ético y político sobre el cambio climático. [...] Quiero pedir a los países del mundo que podamos realizar un acuerdo climático basado en la protección de la vida y la Madre Tierra y no en el mercado, la ganancia y el capitalismo.

En lo que hoy es el territorio del Perú hace muchos años se formó una gran civilización que se extendió por América Latina. Una gran civilización indígena con mucha sabiduría y que nos ha dejado un gran legado. Ahora que la COP20 se realiza en Lima les pido que podamos orientar nuestras decisiones tomando en cuenta la sabiduría de nuestros pueblos indígenas del "Abya-Yala".

[...] Aprendamos de los pueblos del Sur y de sus enseñanzas y hagamos un acuerdo climático con la filosofía y los valores de estos pueblos del Sur. Hagamos un nuevo acuerdo climático desde una visión anticolonialista. Los pueblos indígenas del mundo que vivimos en el Sur nos reunimos y discutimos los temas hasta llegar a un consenso, podemos estar días y noches dialogando y conversando pero nuestra misión es llegar a un acuerdo entre todas y todos.

No manipulamos, no engañamos y no confundimos para llegar a un acuerdo; nos damos el tiempo para hablar y para escuchar. Todo es transparente.

También, nuestros abuelos y tatarabuelos indígenas nos han enseñado que una sociedad justa tiene que basarse en tres principios: "ama su-

wa" (no seas ladrón), "ama llulla" (no seas mentiroso), "ama qhella" (no seas flojo).

Les pido que sobre estos principios y valores de nuestros ancestros, abuelos y tatarabuelos indígenas, desarrollemos el nuevo acuerdo climático. El primer principio: "no seamos ladrones (ama suwa)". No tenemos que robar lo que les pertenece a los otros.

Recientemente el Panel Intergubernamental de Expertos de Cambio Climático de Naciones Unidas ha terminado su informe y concluye que si no queremos un incremento de temperatura más allá de los 2 grados centígrados no podemos emitir más de 1.000 Giga toneladas de dióxido de carbono a la atmósfera hasta el año 2050.

Y si no queremos que la temperatura se incremente más allá de 1.5 grados centígrados esta cantidad debe ser mucho menor, aproximadamente 630 Giga toneladas de dióxido de carbono.

El espacio atmosférico que existe en el planeta tiene que ser compartido por todos respetando los principios de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Pero hay algunos países codiciosos que quieren consumir ellos solos lo que resta del espacio atmosférico. Estos países nos han robado desde la época de la colonia y quieren seguirnos robando. Estos países nos están robando la posibilidad de que podamos desarrollarnos de forma sostenible. Parece que estos países se han acostumbrado a vivir robando, nos han robado en el pasado y nos están robando nuestro futuro, que es el futuro de nuestros

hijos y nietos.

Y si un país en desarrollo emite gases de efecto invernadero con la obligación de alimentar y dar una vida más digna a su pueblo empiezan a apuntarnos con el dedo acusador. Se quiere sancionar y castigar a quien toma un poco para comer y alimentar a su pueblo pero no se castiga al que ha robado en grandes cantidades para enriquecerse y lucrar.

En resumen, hay un grupo muy grande de países que abusaron históricamente del espacio atmosférico y que están cometiendo un ecocidio con la Madre Tierra.

Pero también debemos afirmar con honestidad que hay países que están siguiendo el mismo camino mercantilista y consumista, con patrones de consumo y producción basados en un capitalismo depredador, codicioso, acumulador y concentrador de riqueza en pocas manos, afecto a la opulencia, generador de pobreza y marginación.

[...] No puede haber un acuerdo climático que condene a la Madre Tierra y la humanidad a la muerte para favorecer al capital, el enriquecimiento de pocos y el crecimiento consumista y depredador. Estamos aquí para hacer un acuerdo climático por la vida y para la vida y no para los negocios y el mercantilismo capitalista.

El segundo principio: "No seamos mentirosos (ama llulla)". No podemos continuar en una negociación de un nuevo acuerdo climático donde los países se mienten unos a otros, donde dicen que van a hacer algo por el cam-

bio climático pero en realidad no se quiere hacer nada, o donde se dice una cosa pero en realidad se piensa hacer otra. No se dice lo que se piensa y no se hace lo que se dice.

No son éticos los acuerdos que no garantizan la integridad ambiental de la madre tierra y la integridad de nuestra maravillosa comunidad humana. Son mentirosos los acuerdos que sólo piensan en los negocios y no promueven la vida. No podemos permitir que los poderes interesados en el capital y no en la vida nos impongan un nuevo acuerdo climático que condena a la humanidad y a la Madre Tierra a la muerte.

El tercer principio: "No seamos flojos (ama quella)". Los países desarrollados no quieren incrementar sus ambiciones en la reducción de emisiones, y menos aún implementar sus compromisos en el marco de la Convención en temas de adaptación, provisión de financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades.

Más aún, algunos países están promoviendo un nuevo acuerdo climático donde todos los esfuerzos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero sean voluntarios, es decir que cada quien haga compromisos que les resulten más cómodos, desconociendo así la responsabilidad histórica de los países desarrollados y condenando a la humanidad a sufrir incrementos de temperatura que superarán los 3 o incluso 4 grados centígrados en los próximos 30 años.

Si los países desarrollados hubieran cumplido sus compromisos de reducción de emisiones y hubieran puesto en marcha las acciones previstas en la Convención con seguridad que no estaríamos escuchando a estas alturas las previsiones apocalípticas sobre el cambio climático. Pero, hay países desarrollados que no quieren enfrentar la obligación de hacer reducciones domésticas en sus países que comprometan su desarrollo económico y no quieren hacer nada para apoyar a los países en desarrollo a enfrentar el cambio climático.

Hay países que en lugar de cumplir con sus obligaciones de la Convención



Manifestantes piden que se prohíba la participación de la industria de combustibles fósiles en las negociaciones sobre el clima de las Naciones Unidas.



Músicos peruanos durante la ceremonia de apertura de la COP 20.

hacen lo posible y lo imposible para que sean los otros los que hagan lo que ellos tenían que haber hecho o tendrían que hacer en el futuro. Es por ello que les pido que cumplamos la regla de los pueblos indígenas del “ama suwa” (no seas ladrón), “ama llulla” (no seas mentiroso), “ama quella” (no seas flojo).

No nos robemos el espacio atmosférico y el derecho al desarrollo que corresponde a otros países, particularmente a los países pobres. No nos mintamos y no nos engañemos, y cumplamos con los acuerdos que ya hemos suscrito. No seamos flojos y hagamos acuerdos con compromisos ambiciosos que nos exijan garantizar la integridad de nuestra Madre Tierra y que incorporen todos los elementos de mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología y desarrollo capitalista.

Hermanas y hermanos, a veces debatimos en estas conferencias los efectos del cambio climático pero no los orígenes del calentamiento global. Más de 30 años de esterilidad y simulacro: negociaciones sin resultado.

Hoy día nos encontramos en la antecámara de la destrucción de la Madre Tierra y ante la desaparición de nuestra especie humana. Los países desarrollados del norte, responsables mayúsculos de la destrucción de la naturaleza nos han llevado a un terreno infecundo para legitimar su aparente compromiso con la humanidad. Los países en vías de desarrollo hemos servido de fuente de legitimación de un diálogo unilateral y estéril.

Hemos servido de pretexto para que los grandes sigan haciendo lo mismo desde que se instaló el simulacro del diálogo y la deliberación. Hay en todo este montaje del medio ambientalismo una gran carga de hipocresía, racismo y neocolonialismo.

El cambio climático se ha convertido, una vez más, en la válvula de escape para evitar discutir cuestiones de fondo como el modelo de desarrollo capitalista y voraz que está terminando con la humanidad. [...] Perdimos el tiempo porque el diálogo no es entre iguales, es un monólogo fallido.

[...] Nada ha cambiado en estos 30 años [...].

A nombre de mi pueblo no puedo decir otra cosa que nos sentimos traicionados una vez más frente al simulacro de acuerdos internacionales que nunca llegan. Nuestros pueblos están cansados de tanto engaño. Están cansados de sufrir las consecuencias del incremento de la temperatura, del deshielo de nuestros nevados, de las lluvias tormentosas, de las inundaciones crueles y de las sequías desoladoras que cada vez nos hacen más pobres.

Las raíces fundamentales del problema del cambio climático: no queremos más protocolos, queremos soluciones más estructurales. Venciendo al capitalismo salvaremos la humanidad [...]. La raíz del problema no está en reducir más o menos la emisión de gases tóxicos. De qué serviría reducir uno o dos grados si la próxima generación terminará cocinada bajo temperaturas sofo-

cantes.

El fondo del problema es el modelo presuntamente civilizatorio que tiene como base una arquitectura financiera voraz en la que unos cuantos concentran la riqueza de la mayoría de la humanidad.

Mientras no se modifique el centro de gravedad de todas las distorsiones financieras, económicas, políticas, ecológicas y sociales que enfrenta nuestro siglo y el planeta, la búsqueda de un protocolo consensuado será una simple quimera.

Una segunda raíz que alimenta el problema del cambio climático es la política de guerra a cargo de las grandes potencias y su descomunal presupuesto. Solo con una quinta parte de los gastos militares de las 5 potencias militares del mundo ayudaríamos a resolver el 50% de los problemas medioambientales.

[...] La tercera raíz del problema del cambio climático tiene que ver con la industrialización exacerbada, el consumo desmesurado y la dilapidación de bienes que podrían amortiguar grandes males de la humanidad. El modelo económico que sostiene la arquitectura financiera que a su vez abraza la política de la guerra tiene como núcleo la política del libre mercado, es decir, la política capitalista voraz que no se fija en otra cosa que no sea en el lucro, el consumismo. [...] Así los hombres se convierten en cosas y la madre tierra se convierte en mercancía.

### **Propuestas para preservar la vida de la humanidad y la madre tierra**

¿Qué hacemos ahora? Los gobiernos y empresas de las grandes potencias mundiales responsables de la catástrofe climática se han mostrado incapaces de poner freno a esta tragedia planetaria que está poniendo en riesgo a la humanidad y a la naturaleza entera. Su poderío mundial y sus ganancias se alimentan de la destrucción irreparable del medio ambiente [...].

Detener el cambio climático que amenaza a la existencia de la naturaleza no puede estar en manos de quie-

nes lucran y se enriquecen con la destrucción de la naturaleza. Por ello, los pueblos debemos asumir directamente en nuestras manos la responsabilidad de la continuidad de la vida y la sociedad, tomando el control de los gobiernos, allá donde se pueda, o presionando y obligando a gobiernos y empresas a asumir medidas drásticas e inmediatas que frenen esta caída a este abismo de destrucción de la naturaleza.

Defender nuestra vida y la existencia de las futuras generaciones necesita obligatoriamente que los pueblos del mundo, que la sociedad laboriosa que padece a diario los efectos del cambio climático, tomen el control de los Estados, de la política, de la economía y la use para preservar la humanidad y el planeta.

[...] Tenemos que poner un freno a

la acumulación capitalista; tenemos que poner un freno a la acumulación infinita de mercancías. Necesitamos otra civilización, otra sociedad, otra mentalidad, otros valores, otra cultura que no priorice la ganancia sino la satisfacción de necesidades humanas. Que no crea en el Dios dinero, sino que crea en el ser humano y la madre naturaleza.

[...] ¡O cambiamos la sociedad capitalista mundial o ella aniquilará a los pueblos del mundo y a la naturaleza misma!

El medio ambiente es un patrimonio común de todos los pueblos del mundo: de los pueblos antiguos, de los pueblos actuales y de los pueblos que vendrán.

El medio ambiente es una riqueza común y por ello tiene que ser admi-

nistrado comunitariamente. La naturaleza misma es comunitaria, pues beneficia a todos y afecta a todos. Esto lo sabían nuestros pueblos indígenas ancestrales y por eso ellos vivían en comunidad. ...

La comunidad es la salvación del medio ambiente, de la vida y por tanto del ser humano. Comunidad es vida; capitalismo es muerte. Comunidad es armonía con la Madre Tierra; capitalismo es destrucción de la Madre Tierra.

Finalmente para juzgar a los que contaminan nuestro planeta, a los que han herido a nuestra Madre Tierra, la humanidad necesita crear un tribunal internacional de justicia climática.

Hermanos y hermanas, este un pequeño resumen de la vivencia de los pueblos indígenas para bien de toda la humanidad.

---

# La equidad es la piedra angular de unos objetivos medioambientales más ambiciosos

**A continuación presentamos la declaración ofrecida por Martin Khor, director ejecutivo del Centro del Sur, durante el simposio internacional sobre el cambio climático que tuvo lugar en Hamburgo (Alemania) el 18 de marzo de 2015 en honor del científico climatólogo alemán Hartmut Graßl.**

**Por Martin Khor**

Para formular un acuerdo internacional sobre las medidas que deben tomarse para hacer frente a la crisis del cambio climático, se deben considerar tres ejes centrales de manera simultánea: el imperativo medioambiental, el imperativo del desarrollo y el imperativo de la equidad. Según esta fórmula, los diferentes componentes de las negociaciones sobre el cambio climático deben ser considerados y tratados como un todo, de manera integral. Al formular un objetivo mundial para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, se debe ante todo considerar el imperativo medioambiental y tratar la reducción de emisiones tanto de las Partes incluidas en el Anexo I de la CMNUCC como de aquellas que no estén incluidas. La equidad es el ele-

mento y el principio que consolida el vínculo entre el medio ambiente y el desarrollo. Efectivamente, la equidad es la vía para lograr unos objetivos medioambientales más ambiciosos.

Por ejemplo: para formular un objetivo en relación con la temperatura del planeta y una meta mundial de reducción de las emisiones se debe tomar en cuenta un paradigma o un marco de trabajo que incluya un reparto equitativo del espacio atmosférico y el espacio de desarrollo. Compartir los esfuerzos de mitigación y el apoyo para estos esfuerzos (recursos financieros y transferencia de tecnología) tiene una importancia crítica dentro de este rompecabezas.

**La CMNUCC reconoce el principio de la equidad** según el cual los países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a reducir

las emisiones y los países en desarrollo tienen imperativos de desarrollo, por lo cual sus capacidades para aplicar medidas contra el cambio climático dependen del alcance del apoyo que reciban de parte de los países desarrollados. Los países incluidos en el Anexo I de la CMNUCC también deben cubrir la **totalidad de los gastos adicionales** convenidos resultantes de la ejecución de las medidas de mitigación por parte de los países en desarrollo y proporcionar recursos financieros para financiar la adaptación, así como recursos tecnológicos.

De la misma manera que en los presupuestos nacionales, en los presupuestos familiares existen necesidades que se superponen. Los conflictos de intereses y los dilemas son más complicados para los pobres. Una familia pobre le daría mayor prioridad a alimentar a sus hijos, a tener servicios médicos y a aplicar medidas de adaptación como prevenir que las inundaciones y la lluvia dañen su casa que a incurrir en gastos de mitigación. Por lo tanto, para que la familia pueda reemplazar su estu-

fa por otra ecológicamente racional necesita una asistencia financiera. Podemos decir lo mismo del ejercicio típico de elaboración de un presupuesto por parte de los países en desarrollo. Así pues, otorgar fondos para apoyar la mitigación en los países desarrollados, lo cual equivaldría a poner en ejecución el principio de equidad, sería un componente necesario de las medidas de mitigación a nivel mundial. Reconocer el papel que tiene la equidad para lograr objetivos medioambientales más ambiciosos no tiene un valor retórico sino realista para lograr un marco efectivo de mitigación.

Según los informes más recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), para poder mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2° C (con relación al periodo entre 1861 y 1880), con un grado de probabilidad superior al 66%, el total de emisiones de CO<sub>2</sub> eq producidas desde 1870 debe permanecer por debajo de las 2900 Gt de CO<sub>2</sub> eq. Sin embargo, para 2011 ya se habían emitido 1900 Gt, con lo que en adelante solo queda espacio para la emisión de 1000 Gt de CO<sub>2</sub> eq. Teniendo en cuenta que en 2011 la emisión de CO<sub>2</sub> eq era de 49 Gt, al ritmo actual de emisiones el margen para la emisión de carbono se habrá agotado dentro de veinte o treinta años.

Los países incluidos en el Anexo I de la CMNUCC son responsables del 72% del total de las emisiones mundiales acumulativas de CO<sub>2</sub> mientras que sus poblaciones representan cerca del 25% de la población mundial. Los países en desarrollo, por su parte, son responsables del 28% del total de las emisiones mundiales acumulativas, lo que representa un exceso de 568 Gt de emisiones por parte de los países incluidos en el Anexo I de la CMNUCC, mientras que la misma cantidad es infrutilizada por los países en desarrollo (hasta 2009, según mis estimaciones en un documento sobre el reparto equitativo del espacio atmosférico y el espacio de desarrollo publicado en 2010). En términos del flujo anual, los países incluidos en el Anexo I de la CMNUCC siguen excediendo su cuota correspondiente.

**A fin de repartir el margen restante para la emisión de carbono** entre 2010 y 2050, es necesario considerar dos conceptos: 1) la distribución del margen para la emisión de carbono de conformidad con los derechos y responsabilidades de cada país; 2) el presupuesto de carbono real (y el calendario relativo a la reducción física de las emisiones) en el que los países presentan finalmente las reducciones a las que materialmente pueden comprometerse.

En la práctica, puede que existan diferencias entre la distribución de responsabilidades y derechos; y las reducciones de emisiones reales y los presupuestos relacionados. Es por ello por lo que los países que no puedan respetar el presupuesto que les ha sido asignado o los recortes de emisiones a lo que se hayan comprometido pueden compensar a los otros por este incumplimiento y los países que no hagan un uso pleno de sus derechos pueden beneficiarse de estos fondos para financiar sus medidas.

El enfoque de la equidad repercute en varios aspectos de los debates dentro de la CMNUCC. En las discusiones sobre unos objetivos mundiales de mitigación, la formulación de una meta mundial de reducción de emisiones debe estar acompañada por la determinación de los papeles de los países desarrollados y de los países en desarrollo. Por ejemplo, la propuesta de una meta mundial de reducción de las emisiones del 50% y de una meta de reducción del 80% de las emisiones para los países incluidos en el Anexo I de la CMNUCC es problemática. En primer lugar, un recorte mundial del 50% no es lo suficientemente ambicioso en términos medioambientales ya que correspondería a un presupuesto de carbono superior al mínimo que debe respetarse. En segundo lugar, este recorte implicaría que al distribuir el presupuesto de carbono, se asignaría una cuota de entre 30% y 35% del presupuesto total a los países incluidos en el Anexo I de la CMNUCC, mientras que en el mismo periodo el total de sus poblaciones equivaldría al 16% de la población mundial. En tercer lugar, aceptar esta propuesta no solo supondría aceptar una distribución

injusta del presupuesto de carbono para el periodo 2010-2050, sino también condonar la deuda acumulada de los países desarrollados.

En cuarto lugar, aceptar estas cifras (50% y 80%) significa aceptar de manera implícita un objetivo específico de recorte de emisiones para los países en desarrollo y fijar permanentemente la ya mencionada distribución del presupuesto de carbono y los recortes de emisiones. Esto significa que en 2050 se recortarán las emisiones totales y per cápita de los países incluidos en el Anexo I de la CMNUCC en un 80%, mientras que las emisiones per cápita de los países en desarrollo serían reducidas a 1,5 toneladas o a cerca de la mitad de los niveles registrados en 1990. Esto quiere decir que en comparación con a los niveles de 2005, en 2050 los países en desarrollo tendrían que tener niveles 40% inferiores en términos absolutos y 60% inferiores en las emisiones per cápita. Si las cosas no cambian para 2050, los recortes serían incluso superiores.

A menos que gracias a un mecanismo milagroso el crecimiento económico se desvincule de las emisiones, no es muy probable que los países en desarrollo puedan alcanzar este objetivo implícito. Para poder desvincular ambas cosas, hace falta que se proporcionen grandes cantidades de fondos y tecnología y que se fomenten las capacidades institucionales y humanas. De ahí que la equidad esté tan estrechamente vinculada a los ámbitos financieros y tecnológicos.

La complejidad de este problema no pasó desapercibida para el economista Nicolas Stern quien afirmó: «Si en la distribución de derechos de emisión para cualquier año se tuvieran más en cuenta la historia y el principio de equidad en materia de reservas más que de flujos, los países ricos tendrían derechos de emisiones inferiores a las 2 toneladas per cápita de CO<sub>2</sub> (incluso negativos). La negociación de estos derechos supone importantes asignaciones financieras: a un precio de 40 dólares por tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente (CO<sub>2</sub> eq), una asignación mundial de, digamos, 30 Gt (grosso modo el flujo precisado para 2030) tendría un valor de unos 1,2 billones

nes de dólares por año».

Con respecto a las estimaciones de los fondos de mitigación necesarios, el Banco Mundial afirmó: «En los países desarrollados, la mitigación podría costar entre 140.000 y 175.000 millones de dólares por año lo cual supondría necesidades financieras conexas de entre 265.000 y 565.00 millones de dólares». Un estudio hecho por el Centre for Science and Environment (CSE) de la India en seis industrias para determinar qué opciones de bajas emisiones tiene la India concluyó: «Una vez que hayamos alcanzado el límite de la eficiencia con respecto a las emisiones que ofrecen las tecnologías actuales, no existe ninguna forma que nos permita realmente reducir las emisiones sin afectar al crecimiento. [...] Por esta razón, ni la India ni los otros países que acaban de entrar en el juego del desarrollo, deben renunciar a sus exigencias de un acuerdo mundial equitativo». En el caso del sector energético en la India, una estrategia de bajas emisiones de carbono podría significar una reducción acumulada de 3,4 Gt para 2030-2031. Se estima que el costo adicional que supone generar energía mediante tecnologías renovables asciende a 203.000 millones de dólares, a saber, 10.000 millones de dólares por año o 60 dólares por tonelada de emisiones de CO<sub>2</sub> evitadas.

**Con respecto al financiamiento para la adaptación,** el Banco Mundial estimó que hacen falta 100.000 millones de dólares por año, una suma superior a lo señalado en el informe de flujos financieros de la CMNUCC (entre 27.000 y 66.000 millones de dólares por año). Según un estudio del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Imperial College dirigido por Martin Parry, la estimación más exhaustiva sobre este tema, el costo de adaptación para los países en desarrollo podría ascender a 450.000 millones de dólares anuales.

**Con respecto al financiamiento de la cooperación y la transferencia tecnológicas,** el Grupo de Expertos en Transferencia de Tecnología (GETT) de la CMNUCC estimó que el total de fondos necesarios es de entre 300.000 millones y 1 billón de dólares al año y

que los países en desarrollo necesitarían fondos adicionales por entre 182.000 y 505.000 millones de dólares al año, por concepto de despliegue y difusión de tecnología. Esto no incluye los costos de investigación y desarrollo o de demostración en los países en desarrollo.

### **Implicaciones para las negociaciones**

**a) Objetivo común:** en las negociaciones sobre un objetivo común, los países en desarrollo afirmaron que una decisión que defina un objetivo mundial (ya sea en términos de temperatura límite o de reducción mundial de las emisiones) debería inscribirse en el marco de la equidad y ser precedida por un paradigma de reparto equitativo del espacio o recurso atmosférico. Este principio también debería regir la definición del año de máximas emisiones mundiales de carbono.

Se trata de una posición acertada puesto que los objetivos mundiales de temperatura y reducción de las emisiones tienen implicaciones tanto en las responsabilidades de los países en desarrollo como en los paradigmas por los que podrían optar en materia de emisiones y, por consiguiente, de desarrollo económico. Este principio de equidad del reparto del espacio atmosférico debe ser puesto en marcha mediante el uso de un presupuesto de carbono y de los conceptos de deuda de carbono. Asimismo, la información sobre las partes equitativas y las emisiones reales y, por consiguiente, sobre la deuda y los excedentes, también conlleva implicaciones sustanciales en el reparto del presupuesto de carbono en el período comprendido entre 2010 y 2050 y, por consecuencia, en la asignación de derechos y obligaciones en materia de emisiones. Esto está expresado en el elemento clave de la visión común de la cooperación a largo plazo del «objetivo mundial de reducción de las emisiones».

**b) Mitigación:** los conceptos y las cifras relativos a las emisiones acumulativas y a la deuda o el excedente de carbono dejan claro que las partes incluidas en el Anexo I de la CMNUCC deben seguir tomando la delantera en

la reducción de las emisiones. Si los países desarrollados sólo se comprometen a alcanzar objetivos moderados para el próximo período de compromiso y sus emisiones se reducen sólo un poco (o incluso aumentan), a los países en desarrollo les quedará todavía menos margen para la emisión de carbono. Las promesas actuales hechas en el Acuerdo de Copenhague o en el Protocolo de Kyoto distan de ser suficientes. Varios análisis demuestran que las promesas hechas por los países incluidos en el Anexo I de la CMNUCC (entre ellos, los Estados Unidos) tan solo suman una reducción del 16% (para 2020 considerando 1990 como punto de partida) en el mejor de los casos y si se consideran las lagunas jurídicas (derivadas del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura y de las unidades de la cantidad atribuida las emisiones de CO<sub>2</sub> de dichos países podrían incrementarse en un 6,5%.

**c) Financiamiento:** una manera como los países desarrollados pueden saldar su deuda histórica de carbono es mediante pagos al Fondo Verde para el Clima. Además de esto, los países desarrollados tienen la obligación, de conformidad con la CMNUCC, de cubrir los costos de mitigación, adaptación y fomento de la capacidad. La cuantía de los fondos necesarios para saldar la deuda de carbono y cubrir costos adicionales es muy elevada, pero era de esperarse, puesto que las necesidades financieras generadas por la adaptación, la mitigación, la creación de capacidades y las transferencias de tecnología son enormes. Hasta ahora se han anunciado sumas insuficientes (10.000 millones de dólares anuales desde 2010-12 y 100.000 millones de dólares para 2020). Además, no hay una hoja de ruta para el período entre 2013 y 2020, ni para después de 2020.

**d) Transferencia de tecnología:** para desempeñar su papel ambicioso y extremadamente difícil, los países en desarrollo necesitan tecnología a precios asequibles. Se han propuesto las siguientes medidas: 1) los países en desarrollo deben tener el mayor acceso posible a las mejores tecnologías a los costos más bajos. 2) Se debe hacer



frente los obstáculos a la transferencia de tecnología, lo cual supone tratar el tema de los derechos de propiedad intelectual. 3) Los países en desarrollo deben recibir asistencia para fomentar el desarrollo de sus propias tecnologías, llevar a cabo sus propios programas de investigación y desarrollo (I+D) y emprender sus propias innovaciones. 4) Las actividades de I+D deberían ser financiadas con fondos de la CMNUCC, y sus productos deberían pertenecer al dominio público. (5) Los países en desarrollo deberían percibir

suficientes fondos para el desarrollo y la transferencia de tecnología. (6) Se debe crear un Consejo o Junta de Políticas Tecnológicas en el marco de la CMNUCC para tratar las cuestiones tecnológicas.

Por lo tanto, se propone la creación de un programa de trabajo o de investigación cuyo objetivo sea examinar los diversos aspectos de la equidad como principio y la manera de ponerlo en ejecución con respecto a diversas cuestiones (mitigación, adaptación, financiamiento, tecnolo-

gía o de un objetivo mundial de mitigación).

El reconocimiento y la puesta en ejecución del principio de equidad será una piedra angular para lograr objetivos medioambientales más ambiciosos como facilitar el suministro de medios de ejecución en cantidades suficientes y formas apropiadas, de manera que puedan contribuir en mayor medida al esfuerzo mundial de mitigación y que puedan satisfacer sus necesidades de adaptación.

## Justicia social, transición energética y cambio climático en vísperas de la COP 21

Por Youba Sokona

El debate sobre «justicia social, transición energética y cambio climático» que tiene lugar actualmente en Francia no podría ser más oportuno, ya que se plantea en vísperas del 21 período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) o COP 21, y trata un tema sumamente complejo, que va mucho más allá de las fronteras francesas. En efecto, la manera como los franceses y/o los países de la Unión Europea (UE) efectúen su transición energética dependerá de lo que pase en el mundo; y al mismo tiempo, lo que pase en el mundo dependerá en parte de la manera como Francia y la UE respeten sus compromisos en la aplicación de la CMNUCC.

Es innegable que por tratarse de un problema mundial, el cambio climático solo puede abordarse en un contexto de justicia con una dimensión Norte/Sur que si bien ha evolucionado, sigue siendo la clave del equilibrio de poder en ámbito internacional. Debemos desconfiar de los discursos moralizadores e ineficaces que aumentan el escepticismo; el reto es no equivocarse en cuanto a los medios prácticos de aplicación en un contexto caracterizado

desde el principio por una gran desigualdad en todos los aspectos, que no es posible corregir solo mediante un cambio de las políticas climáticas.

Desde este punto de vista, y aunque lo siguiente pueda parecer una crítica, la actitud de la UE en materia de políticas sobre el clima está influenciada en gran medida por sus tensiones internas y a pesar de afirmar su posición de liderazgo, aún no sigue con atención «lo que pasa en otras partes».

Los estudios recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) indican no solo que la influencia de los humanos sobre el sistema climático es innegable, sino también que el nivel cada vez más elevado de emisiones de gases de efec-

to invernadero (GEI) va a causar un mayor calentamiento y nuevos cambios en todos los componentes del sistema climático. Todo esto contribuirá a exacerbar los efectos que ya pueden verse sobre los continentes y los océanos. Del primer volumen del Quinto Informe de Evaluación del IPCC se destaca el hecho de que el ciclo global del agua se ha alterado, las capas de nieve y hielo se derriten cada más rápido, el nivel medio de los océanos y de su acidificación están aumentando y ciertos fenómenos meteorológicos extremos se están multiplicando.

Al igual que en informes anteriores del IPCC, los últimos estudios del grupo advierten claramente sobre el alto precio que toda la humanidad tendría que pagar por su inacción.

Aunque el debate persiste entre los escépticos del cambio climático en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en particular en lo que respecta a la magnitud de las consecuencias del cambio climático; los países africanos, al igual que algunas regiones de Asia



La 21ª sesión de la Conferencia de las Partes y la 11ª Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (COP21/CMP11) se celebrará en París en diciembre de 2015.

Sudoriental, China o el Brasil, ya experimentan estos cambios. Los franceses, sea de París o de Ardèche, necesitan información científica para convencerse de que el cambio climático es una realidad, mientras que los habitantes de Segú o Wataguna (Malí) o de Tacloban (Filipinas) de más de cuarenta años ya han afrontado y viven en carne propia esta desesperante realidad. En resumen, hoy en día son ciertos países en desarrollo y en particular, los más pobres y los más frágiles, los que sufren las consecuencias de la controversia sobre el cambio climático antropógeno, lo cual es una verdadera «injusticia». El debate constituye uno de los principales obstáculos para la acción necesaria por parte de los países desarrollados y por consiguiente, de todo el mundo.

El principal GEI responsable del aumento de la temperatura media global es el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), que proviene esencialmente de la combustión de combustibles fósiles. Los estudios del IPCC, al igual que muchos otros análisis recientes, sostienen que para limitar el aumento de la temperatura global en relación con la era preindustrial a menos de 2 °C para 2100, se requieren medidas inmediatas y ambiciosas de atenuación. Si, como parece cada vez más posible, las políticas de eficiencia energética y de uso extensivo de las fuentes de energía renovables no bastan por sí solas, serán necesarias incluso medidas como la captación y el almacenamiento de CO<sub>2</sub> junto con el uso masivo de la bioenergía y la forestación a gran escala.

La estabilización del clima requiere urgentemente la descarbonización de la economía y por ende, del suministro de energía, es decir; una transición energética mundial rápida y radical.

De ahí la importancia y la actualidad del debate sobre la transición energética en la UE y en muchos de sus Estados miembros, aunque para un observador externo no sea evidente el vínculo entre las cuestiones de la transición energética y el cambio climático. A este respecto, podemos citar la desconexión entre la afirmación de la necesidad de fijar unos objetivos ambiciosos de descarbonización (factor 4) y la laxitud de las medidas en materia de transportes o incluso la presión

reciente, pero muy real, por el uso de carbón y lignito en los países europeos.

Este deber ineludible implicará no solo la movilización de importantes recursos financieros adicionales, sino también la reorientación de las inversiones hacia sistemas con emisiones de carbono bajas o nulas y sistemas energéticos eficientes. ¿Cómo estar a la altura de este desafío cuando la crisis económica y financiera golpea con fuerza a los hogares y sobre todo a los hogares más vulnerables? ¿Cómo hacer frente al desarrollo de combustibles fósiles no convencionales como arena bituminosa, gas de lutita, petróleo de esquisto, las perforaciones profundas en el mar, o al resurgimiento del carbón?

El debate sobre la transición energética en Francia, como en otros países de la UE y del mundo, plantea numerosos interrogantes, en particular, en materia de justicia social; de equidad y ética, y del equilibrio entre prioridades inmediatas como el desempleo, la precariedad y la cuestión del cambio climático. También ocupa el centro del debate sobre el cambio climático, aunque podamos constatar la ausencia de un diálogo estructurado y continuo entre los actores que intervienen en los debates y en la toma de decisiones sobre el cambio climático y la energía.

Es desconcertante comprobar que aunque todo el mundo concuerde en que la cuestión de la energía resulta esencial para tratar la cuestión del cambio climático, las discusiones sobre estos temas cruciales tienen lugar en foros diferentes. Así, en los foros de negociación sobre el cambio climático no se aborda la cuestión de la «energía sostenible para todos» ni se debate sobre el petróleo y el gas no convencionales, como si los asuntos «clima» «energía» y «social» pudieran tratarse de manera independiente.

Evidentemente, esta dificultad de vincular concretamente la energía, el clima y la justicia social también se manifiesta a nivel mundial en torno a la cuestión de los bienes públicos comunes, pues la cuestión de la transición energética forma parte integral de la problemática del cambio climático y en definitiva, de la problemática del desar-

rollo. Al ser el clima un bien público mundial, la naturaleza del cambio climático impone la necesidad de una cooperación internacional sólida, transparente y decidida.

Pese a que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) de 1992 se preveía considerar las políticas sobre el clima desde la perspectiva del desarrollo sostenible, no hemos logrado hacerlo. En efecto, muy pronto las referencias al desarrollo sostenible y a las responsabilidades comunes pero diferenciadas, se vieron reducidas a figuras retóricas «no vinculantes».

La problemática del cambio climático suele reducirse a su dimensión medioambiental y el debate, limitarse a los esfuerzos que deben acometerse para reducir las emisiones de GEI. Esto ha suscitado numerosos malentendidos en torno a los principios de justicia y equidad. En efecto, al centrar las discusiones únicamente en la reducción de emisiones de GEI sin tener en cuenta los demás factores, el debate queda circunscrito al ámbito de un «presupuesto limitado de emisiones por repartirse». Economistas y filósofos pueden debatir indefinidamente sobre la manera equitativa de repartirse la carga sin ver que la ecuación, planteada en estos términos, es imposible de resolver. Las generosas exhortaciones a la transferencia de recursos del Norte al Sur en nombre de la equidad dejan una sensación de hipocrecía porque se sabe que no hay muchas esperanzas de que los países desarrollados, actualmente en crisis, transfieran los recursos necesarios.

Durante estos 25 años de negociaciones sobre el clima, ni los países desarrollados ni la misma UE han hecho una oferta creíble a los países en desarrollo para acelerar su transición energética. Si bien es cierto que desde el Protocolo de Kyoto la UE ha querido hacer alarde de buen comportamiento en materia de energía asumiendo compromisos ambiciosos de reducción de emisiones, cuando se han planteado propuestas como la creación de un fondo internacional basado en una pequeña tasa sobre los

«permisos de intercambio de emisiones de carbono» ha aceptado el principio, para poco después limitarlo al mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) que era, pese a sus limitaciones, el único mecanismo «que beneficiaba a los países del Sur». La EU tampoco ha apoyado nunca propuestas como la del Brasil que planteaba la creación de un fondo «de observancia» que penalice a los países que no respeten sus compromisos cuantitativos de reducción de las emisiones.

La cuestión de la responsabilidad del Norte en la financiación de la transición hacia un modelo de desarrollo con bajas emisiones de carbono sigue siendo crucial. Aunque en Copenhague fue adoptado el principio de un Fondo Verde para el Clima, el temor que genera el riesgo de que los Estados no puedan proveer suficientes fondos a este mecanismo dadas las estrictas restricciones del gasto público en Europa, podría hacer que el Fondo pierda cada vez más credibilidad.

Sin embargo, la justicia también se refleja en las transferencias de fondos: una acción colectiva solo será posible si las políticas sobre el clima constituyen un punto de apoyo para reorientar las políticas de los países más pobres y vulnerables, y les facilitan a estos el acceso a un desarrollo sostenible. Es desde esta perspectiva que la Decisión 1 de los Acuerdos de Cancún, que promueve un «acceso equitativo al desarrollo sostenible» tendrá oportunidad de ser aplicada.

No todos los países son iguales frente al fenómeno del cambio climático: algunos han contribuido más que otros, pero para estos otros las consecuencias son más graves. Algunos son más dependientes de los combustibles fósiles que otros, pero estos otros podrían ver sus perspectivas de desarrollo comprometidas para siempre. Estas cuestiones reflejan desequilibrios profundos entre los países tanto en lo que respecta a su desarrollo y a sus políticas energéticas como en lo relativo a sus limitaciones geográficas, geopolíticas y demográficas.

El resultado es una ecuación sumamente compleja en la que deben considerarse todos los elementos, sin excepción. Las acciones aisladas de un país o

de un grupo de países tienen muy poco peso en la lucha contra el cambio climático, pues solo las acciones concertadas a nivel mundial podrán dar lugar a una reducción significativa de la concentración de GEI en la atmósfera. Solo mediante acciones colectivas e inmediatas y un aumento considerable del nivel de ambiciones podrán evitarse las peores consecuencias de un calentamiento cada vez más rápido del planeta. Ya hay un consenso general sobre el hecho de que las medidas de lucha contra el cambio climático adoptadas hasta el momento están muy por debajo de lo necesario.

La erradicación de la pobreza y el desarrollo, o mejor, un modelo de desarrollo más sostenible, son aspiraciones legítimas de numerosos países y constituyen, junto al cambio climático, problemas apremiantes que necesitan respuestas adecuadas a comienzos de este tercer milenio. Hacer frente al desafío de la erradicación de la pobreza desde una perspectiva del desarrollo sostenible es oportuno y apremiante; no por altruismo, sino porque el objetivo común de la supervivencia de la humanidad así lo exige.

La pregunta clave a este respecto es cómo colmar las esperanzas de las poblaciones más desfavorecidas, las aspiraciones de los países en desarrollo y las buenas intenciones que suelen proclamarse en las reuniones internacionales más importantes. Hacer frente a la erradicación de la pobreza es un desafío complejo, pero suele parecer simple. Es complejo porque la pobreza se manifiesta de numerosas maneras. En su manifestación más concreta, la pobreza es la incapacidad absoluta de contribuir a la sociedad de manera eficaz. Esto significa no tener una vivienda adecuada; no poder tener acceso a los servicios de salud en caso de enfermedad; no tener acceso a la educación y no saber leer; la muerte de un niño por una enfermedad transmitida por agua no apta para el consumo; la falta de higiene, etc. Aunque la pobreza suele describirse como una condición económica, los ingresos no son el único factor que influye sobre la calidad de vida. Algunas sociedades han alcanzado un mejor nivel de vida con niveles

medios de ingresos relativamente bajos. En cambio, otras sociedades cuyos ingresos son relativamente altos, no han logrado mejorar el bienestar colectivo como habría podido esperarse.

La correlación entre el acceso a la energía y el nivel de desarrollo socioeconómico ha quedado claramente demostrada. Por ejemplo, la falta de acceso a los servicios básicos modernos de suministro de energía constituye, para la mayoría de los africanos, un gran obstáculo para el desarrollo del continente africano y sobre todo, para la erradicación de la pobreza. Esto significa que ni las escuelas ni los centros de salud pueden funcionar correctamente. Significa asimismo que están en riesgo el acceso al agua potable y al saneamiento, en detrimento de la salud de la población. Quiere decir además, que las actividades económicas productivas que podrían sacar a las personas de la pobreza también se ven seriamente afectadas. En pocas palabras, todos sabemos que mejorar el acceso de las poblaciones pobres y marginadas a la energía contribuiría de manera significativa a la lucha contra la pobreza.

Mientras el nivel de consumo de energía siga siendo insuficiente para responder a las necesidades más básicas de supervivencia de la mayoría de las personas, el desarrollo de África seguirá siendo solo una ilusión. Resulta sorprendente constatar que el consumo de energía de los 20 millones de habitantes del estado de Nueva York es superior al de toda África, es decir, al de cerca de 1.000 millones de personas. No se trata, ni mucho menos, de que el nivel del consumo medio de energía de los africanos alcance el de los habitantes de Manhattan. En efecto, sería simplemente irrealista pensar que, en las condiciones actuales de nuestro planeta, el nivel de consumo energético de los 9.000 millones de seres humanos que lo habitan sea igual al de los países de la OCDE. Para alcanzar tal nivel, la capacidad económica tendría que ser 15 veces mayor que la de la economía actual de aquí a 2050, y 40 veces mayor de aquí a finales del siglo. Cabe

pues, hacer una observación importante y una recomendación. La observación es evidente: la capacidad del planeta no puede, de ninguna manera, soportar esta carga; y la recomendación no es fácil de aceptar para los europeos: para que las emisiones de GEI disminuyan en los países desarrollados, habría que limitar el crecimiento del consumo de energía y en algunos casos revertirlo, en función del ritmo de descarbonización de los sistemas energéticos. Es necesario hacerlo para poder dar lugar al aumento del consumo de aquellos países que deben desarrollarse y mejorar las condiciones básicas de vida para sus poblaciones. Hay que lograr que el porvenir común se construya sobre bases sólidas, sobre la ética, la equidad, la justicia y la solidaridad y evitar la destrucción despiadada del planeta y de sus recursos naturales.

La realidad de la necesidad de disminución y moderación del consumo de energía en los países desarrollados, así como de un decrecimiento económico, no es algo de lo que quieran oír hablar las poblaciones debilitadas por la crisis económica. Integrar el control del consumo de energía en la problemática del desarrollo sostenible es algo que concierne tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo porque si la reducción de GEI no es vista tanto por los unos como por los otros como un instrumento para acceder a una forma de desarrollo real, que no sea la de los «treinta años gloriosos», no habrá una verdadera política sobre el clima.

Tomemos por ejemplo el caso de África para abordar la cuestión del acceso equitativo al desarrollo sostenible y el control de las emisiones de GEI. En este sentido también hay esperanzas puestas en las negociaciones sobre el cambio climático que tendrán lugar en París en 2015.

¿Cómo trazar los límites de la transición o de las transiciones energéticas en África en este contexto?

África debe resolver cuanto antes la cuestión acuciante de la leña y fuera de eso movilizar y desarrollar todos los

recursos energéticos del continente que contribuyan a su desarrollo. ¿Es compatible el imperativo de «primero el desarrollo» para el África subsahariana con el deber de participar plenamente en la lucha contra el cambio climático? ¿Se puede concebir una transición energética del África subsahariana que no suponga un aumento significativo del uso de energías fósiles y de los sistemas modernos de bioenergía?

La transición energética es un proceso lento que puede acelerarse o ralentizarse en función de las políticas vigentes. Tiene lugar en todas partes, a diferentes ritmos y de diferentes maneras en África, Asia y América Latina.

La cuestión del cambio climático y de la transición energética plantea al menos tres tipos de desafíos que debemos afrontar lo más pronto posible.

1. Una voluntad política basada en una visión clara compartida por todos los países. En este sentido, está claro que la justicia, un principio moral, también se refleja en el rigor intelectual y científico. A este respecto, la contribución del Grupo de trabajo III al Quinto Informe de Evaluación del IPCC es bastante reveladora ya que indica una diferencia importante entre la referencia al desarrollo sostenible y la ausencia relativa de las dimensiones de desarrollo sostenible en los trabajos de prospectiva económica utilizados. El IPCC como tal no es responsable de esta diferencia; se trata de un síntoma que refleja los dispositivos intelectuales y científicos existentes. Hace falta contar con estudios proyectados del 2050 en adelante y no centrados en la manera de poner en marcha la transición integrando las limitaciones a corto plazo. Los modelos prospectivos existentes han pasado prácticamente por alto la cuestión de la leña, mencionada anteriormente. Es ahí donde comienza la justicia y no solamente dándoles un cheque a los «pobres», pasa por la calidad de la cooperación universitaria en estos ámbitos y mi experiencia me permite afirmar que poco se ha progresado a este respecto.

No habrá una visión común sin una verdadera inteligencia común, sin que se escuchen los unos a los otros y ante todo, no intenten transferir sus propios esquemas. En este sentido, los medios

de investigación y cooperación científica son determinantes al igual que un instrumento como el IPCC. Es fundamental que sus modos de funcionamiento combinen la excelencia en investigación y formación para que esta última refleje realmente las problemáticas que emergen «sobre el terreno» a fin de evitar, por ejemplo, discusiones sobre dispositivos del mercado mundial de carbono que solo se apliquen a realidades virtuales.

2. Asimismo, es necesaria la innovación institucional o la reorientación de las instituciones para que estas estén en capacidad de captar esta visión y traducirla en acciones concretas. En este punto me es difícil ser más preciso, no solo porque tomaría mucho tiempo, sino también porque estos asuntos son bastante complejos y no podría afirmar que tengo las soluciones. Lo que es cierto es que nos regimos por un marco institucional concebido después de la Segunda Guerra Mundial y aun en los años sesenta y setenta, razón por la cual no estamos en capacidad de abordar problemas interrelacionados como los que son objeto hoy de nuestra discusión. En este aspecto hace falta sobre todo tener el valor de replantear la cooperación y de movilizar los recursos humanos necesarios para esto: clamar justicia continuamente es, a la postre, pedir limosna. Los economistas han contribuido a ello al afirmar además, que la solución óptima para resolver el problema del cambio climático era la adopción de un precio único del carbono y que bastaría con compensar a los perdedores, por ejemplo, a los indios, que verían duplicarse el precio del cemento que utilizan para la construcción. Al enredarnos en esta clase de debates nos desviamos de la cuestión central que es: ¿qué debemos reformar? ¿a quién debemos sacar de quicio para poder al fin generar y cosechar los beneficios de una cooperación Norte-Sur que gire en torno a un modo de desarrollo respetuoso del clima?

3. La reforma de las estructuras de financiación para poder hacer frente a la vez a los imperativos de corto y largo plazo. ¿Cómo evitar el riesgo de la desconfianza si no se cumplen las promesas hechas en Copenhague? Pero, al mismo tiempo, ¿qué posibilidades hay de cumplirlas en vista de la crisis financiera? La cuantía de las su-

mas que deben reorientarse a la transición hacia un modelo con bajas emisiones de carbono y al desarrollo sobrepasa las cantidades que podría movilizar el Fondo Verde para el Clima. Lo que se necesita es una reorientación de gran parte del ahorro y por consiguiente, una transformación significativa de los circuitos de financiación. Si queremos que la descarbonización redunde en el desarrollo, el mercado del carbono no puede estar en segundo plano. Se deben reorientar las inversiones de sectores clave como la energía, los transportes, la vivienda, la agricultura y el desarrollo rural y esto no será posible sin reformar las institu-

ciones que reglamentan estos sectores y sin tocar el corazón del sistema financiero. Desde hace algunos años vienen surgiendo ideas como la reforma del Fondo Monetario Internacional (FMI), la emisión de una divisa de carbono o la creación de obligaciones con base en proyectos. El sistema financiero creado desde hace 20 o 30 años ha favorecido el surgimiento de rentas y de ganancias especulativas, pero ha desalentado la canalización del ahorro hacia las inversiones a largo plazo. Sin cambiar esto, no hay justicia.

Sin duda, la estabilización de la concentración de las emisiones de GEI para limitar el aumento de la temperatura

media global a 2 °C habría sido posible de haber comenzado a actuar en los años noventa. Hoy en día no solo es poco probable, sino que pronto será imposible lograr una estabilización de 3°C o incluso de 4°C. La Conferencia de París en 2015 no debe considerarse una conferencia más, sino una de las últimas oportunidades de evitar que no haya otra opción que adaptarse a unas transformaciones radicales que ya son inevitables.

*Youba Sokona, asesor especial en materia de desarrollo sostenible del Centro del Sur y copresidente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).*

## ¿Pueden las medidas contra la manipulación monetaria generar una nueva ola de proteccionismo?

**Dos proyectos de ley presentados ante el Congreso estadounidense con el objetivo de introducir nuevas sanciones comerciales contra la manipulación monetaria amenazan con provocar una nueva ola de proteccionismo y de frustrar las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico.**

Por Martin Khor

Dos proyectos de ley presentados ante el Congreso de los Estados Unidos la semana pasada podrían crear un nuevo tipo de sanciones comerciales que, a corto plazo, podrían poner fin a las negociaciones relativas al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés) y, a largo plazo, podrían dañar profundamente el sistema comercial mundial.

Los proponentes de estos proyectos de ley cuyo objetivo es prevenir «la manipulación monetaria» dicen contar con el apoyo de las mayorías republicanas y demócratas tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.

Además, los proponentes y los partidarios de los proyectos de ley pretenden que su aprobación conlleve la adopción de un procedimiento de ratificación acelerado a cargo del presidente para la aprobación del TPP.

Por lo tanto, este tema y estos proyectos de ley se están discutiendo a fondo, aunque el Gobierno de Barack

Obama se opone a la aplicación de sanciones comerciales en contra de la manipulación monetaria.

Los miembros del Congreso y sus asesores afirman que algunos gobiernos manipulan deliberadamente sus monedas para hacerlas bajar de forma artificial con el objetivo de reducir el precio de sus exportaciones, lo que les permitiría aumentar sus ventas en el mercado mundial.

Además, aseguran que el precio de los productos importados de los países que realizan estas manipulaciones también aumenta, lo que limita las importaciones de productos provenientes de otros países.

Los partidarios de los proyectos citan estudios que sostienen que los Estados Unidos han perdido cinco millones de empleos en los últimos diez años debido a la manipulación monetaria por parte de gobiernos extranjeros.

El blanco principal de estos proyectos de ley es China, que varios congresistas y economistas acusan desde hace tiempo de manipular su moneda.

Durante las negociaciones del TPP también se mencionaron otros países, como el Japón, Malasia y Singapur.

En un artículo de opinión, los senadores Sherrod Brown y Jeff Sessions, así como los diputados Sander Levin y Morris Jackson “Mo” Brooks (quienes se encuentran entre los proponentes de estos proyectos de ley) indicaron que los elevados déficits comerciales de los Estados Unidos ante China son el resultado de medidas tomadas por el Gobierno chino para devaluar su moneda frente al dólar de los Estados Unidos.

Argumentaron asimismo que «esto crea una importante desventaja para los fabricantes estadounidenses y hace que sea más difícil para las empresas estadounidenses competir contra empresas chinas».

Aunque China es el blanco principal de estos proyectos de ley, también pueden afectar a cualquier país que los Estados Unidos acusen de «manipular su moneda».

Las medidas comerciales que los miembros del Congreso proponen incluyen:

Permitirle al Gobierno estadounidense tratar la manipulación monetaria al igual que a las subvenciones gubernamentales ilegales o al dumping de productos. Las empresas estadounidenses que digan verse afectadas por la manipulación monetaria por parte de países extranjeros pueden presentar una demanda ante el Gobierno, el cual puede imponer derechos compensatorios para subsanar el efecto de la manipulación monetaria sobre la industria estadounidense.

Incluir disposiciones en los acuerdos comerciales firmados por los Estados Unidos, comenzando por el TPP, para disuadir a sus socios comerciales de manipular sus monedas. Por lo tanto, el contenido de los proyectos de ley relativos a las divisas podría incluirse en el TPP.

La presentación de los proyectos de ley parece haber sido prevista en función del TPP, que estaría a punto de finalizar. Se ha fijado una reunión ministerial en marzo para tratar temas pendientes.

Muchos países miembros del TPP están poco dispuestos, o son directamente renuentes, a concluir las negociaciones a menos que se le dé al presidente de los Estados Unidos la facultad de llevar a cabo un procedimiento de ratificación acelerado mediante una ley sobre facultades para promover el comercio (Trade Promotion Authority Act). Esto implica que el Congreso solo podrá manifestarse en contra o a favor del Acuerdo sin poder enmendarlo.

Sin embargo, los miembros del Congreso que proponen los proyectos de ley intentan que la aprobación de la ley sobre facultades para promover el comercio dependa de la adopción de leyes sobre la manipulación monetaria. Además, quieren que el TPP prevea sanciones para los países que manipulan sus monedas, sobre todo mediante la suspensión de las preferencias que obtendrían mediante el TPP, como aranceles preferenciales.

La semana pasada, los medios nombraban sobre todo al Japón entre

aquellos países miembros del TPP que podrían considerarse países que manipulan sus monedas.

Pero también se mencionaron otros países. «Las divisas suben y bajan por muchas razones, pero el senador estadounidense Sherrrod Brown, algunos congresistas y varios fabricantes estadounidenses acusan a China, el Japón, la República de Corea, Malasia y Singapur de haber utilizado mecanismos financieros para mantener sus monedas artificialmente bajas, lo cual les da a sus fábricas una ventaja competitiva injusta que les permite ofrecer precios inferiores a los de sus competidores estadounidenses», explicaba un artículo de Stephen Koff del Northeast Ohio Media Group.

En otro artículo, Fred Bergsten del Instituto Peterson, quien ha estado aconsejando a algunos de los miembros del Congreso sobre los proyectos de ley, indica que Malasia y Singapur «que participan en negociaciones del TPP también han intervenido y han acumulado importantes reservas, sobre todo en comparación a lo que solían hacer anteriormente».

Fred Bergsten mencionó tres criterios para identificar a los países que manipulan su moneda: una cantidad excesiva de activos en moneda extranjera oficiales (por montos equivalentes a más de tres a seis meses de importaciones); la adquisición de una cantidad suplementaria y significativa de activos extranjeros oficiales (lo que implica una intervención sustancial) en un período reciente, por ejemplo de seis meses; y un superávit en cuenta corriente significativo.

Los proyectos de ley presentados ante el Congreso siguen las directrices del Fondo Monetario Internacional (FMI) a la hora de definir la manipulación monetaria, que incluye: la intervención prolongada y a gran escala hacia una dirección del mercado de divisas; la acumulación excesiva de reservas en moneda extranjera; restricciones o incentivos a las transacciones o a flujos de capital con fines relacionados con la balanza de pagos; adopción, con fines relacionados con la balanza de pagos, de políticas monetarias y otras políticas financieras que alienten o desalienten en forma anormal los flujos de capital; una desalineación fundamental del tipo de cambio; y superávits en cuenta corriente excesivos y prolonga-

dos.

El objetivo de la legislación presentada ante el Congreso es hacer frente a la manipulación monetaria utilizada para proteger o promover el comercio. Sin embargo, paradójicamente, esto puede conducir a una nueva gran ola de proteccionismo comercial.

Es probable que los críticos piensen que la ley favorece solamente a los intereses propios de los Estados Unidos, dado que este país podrá definir y decidir de forma unilateral qué países manipulan monedas y luego aplicar sanciones comerciales como aumentos arancelarios y la suspensión de preferencias comerciales.

Muchos gobiernos y analistas han acusado a los Estados Unidos mismos de depreciar su moneda con políticas tales como la expansión cuantitativa y las tasas de interés próximas a cero. En su opinión, los Estados Unidos también han participado en guerras de divisas y pueden ser considerados un país que manipula su moneda. Por lo tanto, si los Estados Unidos pueden tomar medidas comerciales contra aquellos a quienes perciben como manipuladores, otros deberían también poder tomar medidas contra los Estados Unidos.

Algunos congresistas estadounidenses han defendido la política monetaria de los Estados Unidos aduciendo que tiene fines legítimos, aunque uno de ellos sea bajar el valor de su moneda. Ahora bien, otros países pueden defender sus acciones de forma similar.

Si los proyectos estadounidenses adquieren fuerza de ley, podrán desencadenar medidas proteccionistas y represalias comerciales.

También el TPP, que ya contiene medidas impopulares y controvertidas, tales como un sistema de resolución de diferencias entre los inversores y los Estados, normas estrictas relativas a la propiedad intelectual, la apertura de las contrataciones públicas y restricciones a las empresas estatales, podría verse perjudicado.

Si, además, el Congreso de los Estados Unidos logra convencer al Gobierno de incluir entre las disposiciones del TPP sanciones en contra de la manipulación monetaria, esto podría ser la última gota que derrame el vaso.

## SOUTH BULLETIN

### COMITÉ DE REDACCIÓN

**Jefe de redacción:** Martin Khor

**Redactores colaboradores:** Vice Yu

**Asistentes:** Anna Bernardo **Traducción:** Sandra Prada

El *South Bulletin* es una publicación del Centro del Sur, centro de reflexión intergubernamental de países en desarrollo.

**Sitio web del Centro del Sur:**

(en inglés, francés y español)

**[www.SouthCentre.int](http://www.SouthCentre.int)**

Centro del Sur

Tel: +41 22 791 8050

Email: [south@southcentre.int](mailto:south@southcentre.int)