

Las limitaciones de la COP 15 frente a la crisis climática global

*Christopher Kiessling**

Resumen

El siguiente ensayo analiza la decimoquinta Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático, también conocida como COP 15, haciendo hincapié en la posición de los principales actores involucrados en dicho acontecimiento, así como los resultados obtenidos luego de las negociaciones. Evaluaré cuáles han sido los límites y restricciones a la hora de llegar a un acuerdo. Asimismo, se considerará el marco teórico brindado por Immanuel Wallerstein para caracterizar a la crisis ambiental como una manifestación particular de una crisis mayor, la de la economía mundo capitalista.

Palabras clave: Crisis climática, cambio climático, economía mundo capitalista, COP 15

Abstract

The following essay analyzes the fifteenth International Conference on the Climate change, also known as COP 15, emphasizing the position of the main actors involved in this event, as well as the results obtained after the negotiations. I will consider which have been the limits and restrictions to reach an agreement. Likewise, I will consider the theoretical

* Maestrando en Desarrollo Humano, FLACSO Argentina. Jefe de Trabajos Prácticos, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba.

Código de referato: SP.150.XXV/13.

STUDIA POLITICÆ



Número 25 ~ primavera/verano 2011-2012

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

frame offered by Immanuel Wallerstein to consider the environmental crisis as a particular manifestation of a major crisis, that of the economy capitalist world.

Key words: Climate crisis, Climate change, World capitalist economy, COP 15

Introducción

La rigurosa división del trabajo, la experiencia y las funciones requeridas en nuestra época (y de las cuales se siente tan orgullosa) desembocan en otra dimensión práctica: básicamente cualquier cosa que hagamos involucra a muchas personas, cada una de las cuales desempeña una pequeña parte de la tarea general. De hecho, la cantidad de personas involucradas es tan enorme que nadie podría adjudicarse, con razón y convicción (no podría asignársele a nadie) la "autoría" (o la responsabilidad del resultado final: un pecado sin pecadores, un delito sin delincuentes, una culpa sin culpables. La responsabilidad del resultado flota, por así decirlo, sin encontrar su refugio natural. (Bauman, Ética posmoderna)

DESDE el 7 de diciembre al 16 de diciembre de 2009 se celebró en Copenhague la decimoquinta Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático, también conocida como COP 15. Dicha conferencia adquirió notoriedad en la opinión pública mundial a partir de la promesa de que al finalizar la misma se iba a contar con un nuevo tratado vinculante sobre el clima, con un ámbito de aplicación universal que entrara en vigor a partir del 2012 y reemplazara al actual tratado en vigor conocido como Protocolo de Kioto.

Sin embargo, los resultados globales de la conferencia fueron considerados como un fracaso por las partes en la negociación y por los actores vinculados a la misma, dejando como resultado una profunda crisis en el proceso político-diplomático de negociación y en el seno del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, así como también una desconfianza generalizada en los mecanismos multilaterales de negociación (Canziani, 2011).

El objetivo del siguiente trabajo es analizar las negociaciones de la COP 15 así como plantear las posibles causas por las cuales no se arribó al resultado esperado; la obtención de un tratado vinculante y universal que reempla-

zara al protocolo de Kioto, como su incorporación a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

A los fines de alcanzar este objetivo, se procederá principalmente al análisis e interpretación de fuentes secundarias especializadas de la prensa europea, principalmente el periódico español *El País*, para realizar la cobertura de dicha negociación internacional.¹

Asimismo, se abordará el marco teórico brindado por Immanuel Wallerstein (2003; 2004) para considerar a la crisis ambiental como una manifestación particular de una crisis mayor, la de la economía mundo capitalista.

El ensayo se estructurará en cinco apartados. En el primero de estos se considerará el marco y la trayectoria histórica del cual emerge como resultado la COP 15. En el segundo, se presentará el marco teórico de los sistemas mundo, haciendo especial hincapié en los conceptos de crisis y transición de un sistema mundo. A continuación, se expondrán los debates planteados sobre el principio de la justicia climática, sustento de los reclamos por un acuerdo FAB. A partir de estas contribuciones, se procederá a realizar un análisis que describa los caracteres más sobresalientes de la conferencia a partir de la consideración de los países de mayor peso en la negociación. Por último, se realizará una reflexión final con una serie de conclusiones derivadas del planteo general.

Un breve recorrido histórico

La COP 15 no era la primera conferencia de esta naturaleza organizada por las Naciones Unidas, sino que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático,² organiza regularmente desde 1995 reuniones con el objetivo de “comenzar a considerar qué se puede hacer para re-

¹ El periódico *El País* ha sido seleccionado como principal fuente secundaria debido a la extensa cobertura de la agenda vinculada al cambio climático.

² La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es un tratado internacional adoptado en Nueva York el 9 de mayo de 1992, que entró en vigor el 21 de marzo de 1994 con la incorporación definitiva a la Convención de Argelia, Antigua y Barbuda, Armenia, Australia, Burkina Faso, Canadá, China, Islas Cook, República Checa, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Alemania, Guinea, Islandia, India, Japón, Jordania, Maldivas, Islas Marshall, Mauricio, México, Micronesia, Mónaco, Mongolia, Nauru, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Perú, Portugal, Corea del Sur, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Seychelles, España, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Suiza, Túnez, Tuvalu, Uganda, Reino Unido, Estados Unidos, Uzbekistán, Vanuatu, Zambia, Zimbabwe y la Unión Europea como organización.

ducir el calentamiento atmosférico y adoptar medidas para hacer frente a las subidas de la temperatura que sean inevitables”.³

De este modo, la Convención se constituye en miras a responder a una necesidad emergente que es la de encontrar respuestas al fenómeno denominado cambio climático, calentamiento global, o efecto invernadero. *Más adelante se volverá sobre esta cuestión.*

En la Convención Marco se define al cambio climático como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”. Salvando las especificaciones científicas de dicha definición (de las que un climatólogo tiene una palabra autorizada) es importante centrarse en dos componentes de la misma.

En primer lugar, un elemento clave de la definición es el carácter antropogénico de la variación. Es decir, el cambio climático es atribuido a la actividad humana y por lo tanto es posible y posee sentido adoptar medidas para revertirlo y/o mitigarlo. Actualmente existe un consenso mayoritario en el plano científico sobre las causas humanas del calentamiento global.⁴ Asimismo, otro componente clave de la definición es la variabilidad natural del clima. La suma de ambos elementos dificulta las tareas de medición, lo que aparece recogido en la Convención Marco al destacar que “hay muchos elementos de incertidumbre en las predicciones del cambio climático, particularmente en lo que respecta a su distribución cronológica, su magnitud y sus características regionales”. Esto conlleva el necesario sostenimiento de los esfuerzos científicos de medición del clima y la adopción de medidas para mitigar los efectos ya inevitables del cambio climático.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático fue constituida en respuesta al primer informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC por sus siglas en inglés, que data del año 1990. Este informe confirmó la validez científica del cambio climático y estableció la necesidad de la aplicación de políticas públicas que combatan dicho problema. A su vez, el IPCC fue conformado en 1988 mediante la acción conjunta de la Organización Meteorológica Mundial y del Programa de Naciones Unidas

³ Sitio web de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. http://unfccc.int/portal_espanol/essential_background/items/3336.php. Fecha de consulta: 31/05/2011.

⁴ Para acceder a informes que avalan científicamente el cambio climático antropogénico, véase el sitio web. <http://www.ipcc.ch/>

para el Medio Ambiente, PNUMA. Estos esfuerzos se inscriben en una historia relativamente reciente de concientización ecológica. Tanto es así que recién en 1970 se conformó el Grupo de Roma, el cual en su informe inaugural, “Los límites del crecimiento”, publicado en 1972, dio origen a la ecología política como disciplina.⁵

Como se observa, la cumbre del COP 15 posee una trayectoria histórica de vaivenes en la que debe ser inscripta para su interpretación. Sin embargo, en la opinión pública se instaló a través de los grandes medios de comunicación la insistencia en la cumbre de Copenhague como una oportunidad histórica única e irreproducible. Por este motivo, no haber arribado a un tratado vinculante y de cumplimiento universal es interpretado rápidamente como un gran fracaso.

¿Es posible arribar a un acuerdo justo, vinculante y universal? En la decimosegunda conferencia de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático realizada en Nairobi en 2006 se acordó una hoja de ruta que preveía el reemplazo del Protocolo de Kioto actualmente vigente desde 2005 hasta 2012, por un nuevo protocolo que debía haber sido acordado y firmado en Copenhague. Este último elemento parece explicar que todas las expectativas hayan sido depositadas en esta conferencia. Al finalizar la misma, se acordó que en la próxima conferencia a realizarse en México en el 2010 se firmaría un tratado de cumplimiento obligatorio para todas las partes. Mientras tanto, se recomendaba a cada país que adoptase medidas para la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero. ¿Es esto suficiente para alcanzar los objetivos de mitigación previstos?

El análisis de los sistemas-mundo y la crisis

Antes de plantear las líneas directrices del análisis de la COP 15, para avanzar en su comprensión resulta necesario introducir un marco teórico que permita contextualizar y comprender qué lugar ocupa el cambio climático, o si se quiere, la crisis ambiental en la situación actual de la economía mundo capitalista. En este sentido, se considerará la obra de Immanuel Wallerstein (2003; 2004) y su análisis de los sistemas mundo, más específicamente sus análisis sobre la economía mundo capitalista.

⁵ <http://www.clubofrome.org>. Según se señala en su sitio web, el Club de Roma es un think tank de alcance global con un amplio rango de actividades internacionales interdisciplinarias en los temas de ecología, desarrollo, globalización, transformación social, entre otros, con presencia en una amplia cantidad de países a través de asociaciones nacionales denominadas capítulos.

El análisis de Wallerstein tiene como finalidad “mostrar en términos racionales las verdaderas alternativas históricas ante nosotros” (Wallerstein, 2004: 257) para luego actuar políticamente sobre la realidad social. Con este objetivo en mente, Wallerstein parte de suponer a los fenómenos sociales como insertos en un sistema histórico. Un sistema histórico es una estructura de sentido que articula en forma específica todas las esferas de la actividad social del hombre. Como estructura impone límites y restricciones a las funciones sociales, crea las alternativas históricas y los rumbos posibles para la acción social y como sistema presenta una profunda interconexión entre todos sus componentes. Asimismo, dicho sistema es histórico, por lo que posee una trayectoria reconocible, posee un inicio identificable y necesariamente posee un final. Así, la economía mundo capitalista es un tipo específico de sistema histórico surgido en Europa hacia finales del siglo XV, que con el tiempo se extendió hasta cubrir todo el globo. Por lo tanto, podría decirse que, por primera vez en la historia, el mundo se encuentra subsumido en un solo sistema mundo global (Wallerstein, 2003).

Sin embargo, a partir de 1945 la economía mundo capitalista tuvo un proceso de expansión sin precedentes. Siguiendo a Wallerstein: “La transformación de la economía-mundo capitalista desde 1945 ha sido notable en dos sentidos. La expansión absoluta de la economía-mundo —población, valor producido, riqueza acumulada— quizás ha sido tanta como la registrada durante todo el período comprendido de 1500 a 1945. La fuerza política de las fuerzas anti sistémicas ha sido muy superior que antes de 1945.” (Wallerstein, 2004: 125). Ciertamente, la “desconexión” soviética del sistema capitalista a partir de 1917 ha contribuido claramente en esta última dirección señalada por Wallerstein (Vidal Villa, 1995).

“Entonces, ¿qué ha ocurrido desde 1945 con relación a la estructura de la economía-mundo capitalista? (...) El desarrollo absoluto de las fuerzas de producción ha significado una reducción masiva del porcentaje de población mundial que participa en la producción de bienes primarios, incluso alimentos. El incremento absoluto de los sectores manufactureros y el aumento absoluto y relativo de los sectores terciarios han conducido a una “urbanización” mundial desbocada que aún avanza a galope. En este proceso estamos muy cerca de agotar los suministros de mano de obra barata que han existido hasta ahora. *Se han alcanzado los límites* (...) (Wallerstein, 2004: 125, 126)”.⁶

⁶ La cursiva me pertenece.

En este punto Wallerstein refiere a las contradicciones de la economía mundo capitalista, pero las mismas pueden ser ampliadas hacia otros campos de la vida social. Nos encontramos en los límites de la expansión de un sistema cuya esencia es la expansión continua. Esta situación puede ser definida como una situación de crisis y de transición del sistema.

Wallerstein define a la crisis de una forma que se relaciona con la trayectoria histórica del sistema. Wallerstein señala que:

“Al decir crisis en un sistema histórico no me refiero a las dificultades coyunturales dentro de un sistema, sino a una tensión estructural tan grande que el único resultado posible es la desaparición del sistema como tal, ya sea mediante un proceso de desintegración gradual (...) o mediante un proceso de transformación relativamente controlada (...) En este sentido una crisis es por definición una ‘transición’, y las ‘transiciones’ en los sistemas de gran escala tienden a ser (quizás en forma necesaria) de mediana-larga duración (...) Ahora estamos viviendo dicha transición al pasar de una economía-mundo capitalista a algo distinto” (Wallerstein, 2004: 27).

¿El cambio climático implica una crisis ambiental y por ende una crisis de la economía mundo capitalista? Mi respuesta sería negativa si la crisis ambiental fuera la única crisis por la que atraviesa el planeta. Pero entiendo que la crisis ambiental es una forma bajo la cual se manifiesta que nos encontramos en los límites de un sistema. En la actualidad se presenta la coexistencia de tres crisis globales simultáneas: la crisis financiera, la crisis energética y la crisis ambiental (Ramonet, 2008). Esta situación inédita convierte a nuestro tiempo en una gran transición. Sin embargo, las restricciones internas y externas que sufren los gobiernos aún son mayores a las demandas ciudadanas por políticas ambientalmente sostenibles, lo que conlleva a un resultado incierto en la adopción de medidas para afrontar la crisis ecológica global. Los reclamos por la justicia sirven como articuladores de los movimientos sociales ambientalistas. En este sentido, en el próximo apartado se hará una exploración de la idea de justicia climática.

El principio de la justicia climática

Las discusiones sobre filosofía política aplicada tuvieron su llegada al campo de las relaciones internacionales hacia finales de la década del 70 del siglo pasado con las obras de John Rawls (1971) y Charles Beitz (1979) respectivamente. Este subcampo en la disciplina de las relaciones internacionales ha sido hegemonizado por la tradición liberal de pensa-

miento, donde las cuestiones claves han sido generalmente preguntas sobre la responsabilidad estatal en el cumplimiento de normas y obligaciones internacionales y la posibilidad de un ordenamiento internacional bajo determinados principios de justicia que respeten los principios de libertad e igualdad en el plano internacional (Griffiths, Roach, & Scott Solomon, 2009). Estas reflexiones han guiado las prácticas de los Estados y han sido utilizadas para respaldar o cuestionar la legitimidad de los procesos de cooperación internacional.

A nivel de las COP 15, puede indicarse que las principales reivindicaciones que se pretendían alcanzar en el acuerdo se concentraban en tres letras. Se pedía “un pacto ‘FAB’: justo (fair), ambicioso (ambitious) y vinculante (binding). Dicho de forma más detallada, se exigía en primer lugar un acuerdo que fuera vinculante y universal. Asimismo se reclamaba por un reconocimiento del principio de las *responsabilidades comunes pero diferenciales*.

Esto encuentra correspondencia con el principio base de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático estipulado explícitamente en el artículo 4 de la misma y contemplado en el Protocolo de Kioto, el cual plantea que la responsabilidad de reducción de gases de efecto invernadero concierne a todos los países del mundo, pero sólo los países desarrollados deberían verse obligados por compromisos vinculantes y cuantificables de reducción (Profiti, 2009).

De este modo, el principio anterior se encontraba muy emparentado con el apotegma de la “justicia climática”, concepto que implicaba, en este caso, el debate por la forma justa de redistribución de las futuras emisiones de gases de efecto invernadero. Considerando la necesaria reducción de emisiones como la única alternativa efectiva de prevención y combate al cambio climático, se debatía sobre las formas de redistribución de las mismas. Debido a la existencia de múltiples actores con intereses claramente contrapuestos, la discusión sobre la justicia climática se trataba en sí misma de un asunto claramente político (Innerarity, 2009).

En este sentido, los países en vías de desarrollo adoptaron por lo general la siguiente argumentación al respecto: si se parte de la consideración que las emisiones comenzaron aproximadamente al inicio de nuestra era industrial (Sinaï, 2009), existen países que se han industrializado y desarrollado a partir de la emisión de gases en forma no proporcional a su posición relativa en el globo o a su población. Por lo tanto, existe una “responsabilidad histórica” por el carbono que han emitido hasta ahora las economías desarrolladas. Estos países avanzados han agotado una gran parte de la capacidad de la atmósfera para absorber el carbono y

deberían compensar a los países en vías de desarrollo por esta “expropiación” (Innerarity, 2009).

Otra argumentación utilizada se refiere al derecho de cada individuo del planeta a utilizar el carbono global sin afectar la capacidad física de absorción de la atmósfera. La aplicación de este argumento igualitarista implicaría la adopción de medidas para compensar a los países menos desarrollados que no utilicen el carbono que por definición contarían libremente.⁷ Así, sería necesaria la instrumentación de mecanismos de retribución desde los países desarrollados hacia los países menos desarrollados.

El acuerdo al que se arribó no cumple los tres requisitos pero sí plantea claras tomas de posición en dos de los mismos. De manera puntual cabe señalar que si bien no se llegó a un tratado vinculante que pudiera incorporarse como anexo a la Convención Marco, sin embargo, se plantearon las cuestiones referidas a las responsabilidades diferenciales y a la justicia climática.

Siguiendo el sendero abierto por la Convención Marco y por el Protocolo de Kioto, en la COP 15 no se observaron reticencias para la aceptación del principio de las responsabilidades diferenciales. Todos los países desarrollados asumieron este principio, inclusive Estados Unidos, lo que marca un saludable cambio de rumbo de la política ambiental en dicho país. Inclusive este punto fue llevado en la cumbre al extremo al ser definido el posible acuerdo por algunos analistas únicamente como un arreglo necesario entre Estados Unidos y China. Como se acaba de señalar, este principio tuvo su contrapartida negativa, las responsabilidades diferenciales en las medidas a aplicar implicaron en la práctica responsabilidades diferenciales a la hora de redactar el acuerdo final.

En lo referente al principio de la justicia climática, uno de los mayores logros del acuerdo implicó el establecimiento del llamado Fondo del Clima conformado mediante el aporte de 10.000 millones de dólares anuales durante los próximos años con el objetivo de abonarle a los países tropicales para que no talen sus bosques y así reducir el número de emisiones. Esta cláusula, aunque tuvo su fundamento en el principio de justicia climática parece ser insuficiente. Como señala George Soros (2009), este fondo podría

⁷ He argumentado en una forma muy similar para defender la consideración de todos los recursos ambientales como “bienes primarios” en la terminología de Rawls (1971), para asegurar el derecho de contar con un medio ambiente saludable a todos los seres humanos en la tierra. Véase Barroso, María Eugenia y Kiessler, Christopher. “Medio ambiente y Justicia: una mirada desde Rawls”. Inédito. 2007. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Córdoba

(y tal vez debería) incrementarse unas diez veces por lo menos para alcanzar mayor efectividad práctica (reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) así como pagar los costos derivados de la responsabilidad histórica de las naciones más desarrolladas.

Llegados a este punto, es preciso sincerarse y preguntarse ¿Era posible llegar a un mejor acuerdo? Se puede formular como una hipótesis la aseveración que era sumamente difícil arribar a un acuerdo superador. Esto puede ser explicado por varias razones.

Para lograr este propósito, seguidamente se analizará el posicionamiento de los principales actores involucrados en las negociaciones sobre el cambio climático, Estados Unidos, China, Unión Europea, las potencias emergentes del Sur, India, Brasil y Sudáfrica, así como también el “eje del ALBA” conformado por Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Cuba (países a los que se agregó Sudán en el rechazo al documento final de la COP 15) para entender cuáles eran las posibilidades reales de obtener un acuerdo FAB.

COP 15 ¿una oportunidad histórica desperdiciada?

*“Ningún país está satisfecho, pero es un paso histórico”, dijo Washington*⁸

La decimoquinta Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático finalizó y dejó un sabor amargo en boca de todos. Los mandatarios de la mayoría de los países que participaron del evento se retiraron de Copenhague sin posar para la foto final típica de las cumbres internacionales. Luego de iniciada la conferencia, se sucedían los días y la información que llegaba desde Copenhague era desalentadora, las noticias eran sobre líderes de Greenpeace detenidos, manifestantes reprimidos por la policía danesa, pero no se observaban noticias que demostrasen avances en las negociaciones.

Cuando se acercaba el final de la cumbre la mayoría de los líderes mundiales se dirigieron a Copenhague para toparse con una falta de acuerdo notoria, lo que implicaba que no hubiera mucho para firmar. Sobre el final, un acuerdo entre Estados Unidos, China, Brasil, India y Sudáfrica aceptado por la Unión Europea salvó la cumbre y permitió posponer para la próxima conferencia a realizarse en el 2010 en México la firma de un acuerdo más ambicioso.

⁸ “Un pacto bajo mínimos”. Edición digital del periódico *El País*. 2009. Disponible en http://www.elpais.com/articulo/portada/potencias/resuelven/Cumbre/Clima/pacto/insuficiente/elpepipor/20091219elpepisoc_3/Tes/. Fecha de consulta: 31/05/2011.

Estados Unidos

Estados Unidos fue acusado de conspirar contra la COP 15. Luego de la experiencia de Kioto, se presumía que Estados Unidos no se encontraba dispuesto a modificar sus posiciones en vistas a alcanzar un acuerdo. Sin embargo, en vistas que las negociaciones de la COP 15 comenzaron mucho antes del 7 de diciembre (fecha de inicio de la conferencia) es necesario preguntarse en qué situación se encontraba Estados Unidos antes de la cumbre.

En primer lugar, el Senado estadounidense debería haber aprobado en el mes de noviembre previo a la conferencia la ley sobre el clima, ley que ni siquiera llegó a ser aprobada por la comisión de Medio Ambiente de dicha cámara. Pese a que el gobierno demócrata de Barack Obama cuenta con una amplia mayoría en el Congreso, el sistema electoral estadounidense genera partidos no demasiado cohesionados ideológica y programáticamente, en su lugar los partidos políticos actúan como coaliciones electorales para la elección de representantes. El Congreso se encuentra integrado así por representantes que poseen un mayor grado de lealtad hacia sus electores del Estado que una lealtad de tipo partidaria. Así, Barack Obama pudo haber temido que la firma de un tratado más ambicioso y vinculante posteriormente no fuera ratificado por el Senado, lo que hubiera resultado un claro retroceso en materia de combate al cambio climático.

Esta situación no es nueva en la historia estadounidense, baste recordar el rechazo del Senado al ingreso de dicho país a la Sociedad de las Naciones a inicios del siglo XX. Hay antecedentes mucho más cercanos, inclusive en materia ambiental. Bill Clinton firmó el Protocolo de Kioto durante su presidencia en el año 1998, pero posteriormente el Senado no ratificó dicho tratado. Posteriormente, con la llegada a Bush a la Casa Blanca en 2001, Estados Unidos se retiró del mismo alegando que el Protocolo dañaría gravemente la economía de su país. Se acusaba que el tratado se encontraba llamado al fracaso, porque no exigía a los países en desarrollo un recorte de las emisiones de gases de efecto invernadero. Así, según los representantes de este país, el tratado incurría en una discriminación vedada. Siguiendo este razonamiento, China e India podrían beneficiarse debido a que no tendrían que destinar grandes inversiones para cumplir con las medidas establecidas en el protocolo.⁹

⁹ George Bush señalaba al respecto: “El segundo mayor emisor de gases de efecto invernadero del mundo es China. Sin embargo, se liberó a China de cualquier responsabilidad

China

Como se observa, la toma de decisiones del presidente Barack Obama se encontraba bastante limitada por constreñimientos externos e internos que conspiraban contra la posible firma de un tratado vinculante. En el caso de China, el análisis debe ser otro. China firmó el Protocolo de Kioto en 1998 y lo ratificó en el año 2002. Sin embargo, fue una gran beneficiada por el principio de las responsabilidades diferenciales, que hacían que dicho país no poseyera ninguna obligación para con el resto del mundo en lo referente a una reducción obligatoria de gases de efecto invernadero. Sin embargo, el acelerado crecimiento económico de China de la última década (un 8 % anual promedio), la convirtió en el segundo emisor de gases de efecto invernadero del mundo. Así, Estados Unidos y la Unión Europea llegaban a Copenhague con la firme convicción que se la debía incluir en el acuerdo final. Este era el objetivo prioritario en la agenda de Barack Obama. Sin embargo, la férrea oposición china complicaba las negociaciones. Según el periódico *El País*, la intención de los europeos y norteamericanos era incluir a China en un acuerdo vinculante que incorporara mecanismos de control y transparencia externos, lo cual no fue aceptado por el país asiático y a la postre llevó a los resultados obtenidos.

De este modo, el acuerdo firmado permitió el control y la fiscalización internacional únicamente en programas financiados con divisas provenientes de instituciones internacionales, negando para el caso de los programas realizados con fondos nacionales la existencia de instancias de control sobre dichos proyectos. Así, con miras a que China respaldare el documento final, EE.UU. aceptó la posición de ésta en las negociaciones.

La política ambiental de China pareció ser entonces la siguiente, no renunciar a su autonomía nacional y capacidad de decisión en lo referente al combate del cambio climático entregando dicho poder a otros Estados o instituciones internacionales. En cambio optó por políticas ambientales nacionales, área en la cual China posee varias experiencias piloto exitosas.

respecto al Protocolo de Kioto. Éste es un desafío que requiere un 100 % de esfuerzo de nuestra parte, pero también del resto del mundo”. Cita extraída de *Las claves de Kioto*. BBC Mundo.com. 2005. Disponible en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2005/kioto/newsid_4234000/4234085.stm#xq4. Fecha de consulta: 31/05/2011.

Unión Europea

En el acuerdo arribado, la Unión Europea no fue un actor central. Su posición se limitó a aceptar el acuerdo que establecieron Estados Unidos, China, India, Brasil y Sudáfrica. El papel europeo fue más importante durante el proceso de negociaciones, siendo los principales impulsores y abogados de la necesidad de un acuerdo vinculante. Dinamarca como Estado sede de la conferencia tuvo un papel central en este proceso. Como anfitriones fueron los que dirigieron la conferencia la mayor parte del tiempo. Sin embargo, este desajuste entre esfuerzo realizado y resultados obtenidos convirtió a la Unión en uno de los principales perdedores en términos de política internacional.¹⁰ El 29 y 30 de octubre de 2009 se reunió el Consejo Europeo para adoptar una posición unificada frente a la Conferencia de Copenhague. En esta reunión se llegó a determinar la necesidad de firmar un acuerdo vinculante y establecer un marco adecuado para que todas las naciones se comprometieran en este objetivo común. Asimismo, el Consejo expresó la necesidad de construir compromisos de financiamiento frente al cambio climático. Sin embargo, aún resulta muy difícil para los europeos acordar políticas comunes ambientales en áreas claves como la energía. Por caso, el presidente francés Nicolás Sarkozy todavía defiende la energía nuclear como alternativa para mitigar el cambio climático, contra el posicionamiento de los restantes países europeos, encabezados por el Reino Unido, Alemania y España. En la COP 15, Europa ha sido “la voz de la conciencia” pero hacia el final esa voz resultó un susurro.

Brasil, Sudáfrica e India

La participación de estos tres países en la firma del acuerdo final, muestra que las relaciones sur-sur entre países emergentes puede llegar a tener mucha fuerza en el concierto de las naciones. Estos tres países junto con Estados Unidos y China participaron del acuerdo final, relegando a la Unión Europea a un segundo plano.

¿Cuál fue entonces la importancia de estos países en la temática ambiental? Brasil actuó como representante de los países amazónicos.¹¹ Esto se debe a que la potencia emergente sudamericana es un interlocutor clave en lo

¹⁰ No me refiero a la problemática medioambiental tratada, sino al ámbito diplomático-político de las negociaciones.

¹¹ Considerando que cerca del 60 % de la selva amazónica se encuentra en jurisdicción de Brasil, no resulta extraño que así suceda de hecho.

que respecta a la política ambiental global. Es prácticamente imposible reducir globalmente las emisiones de gases de efecto invernadero si Brasil continúa desforestando la selva amazónica. Existe un debate en lo referente al status jurídico de la selva amazónica. Naturalmente, Brasil reivindica su soberanía sobre este territorio por lo que las elites locales contemplan preocupadas los convenios militares entre Estados Unidos y Colombia, que le permiten a militares estadounidenses la utilización de bases colombianas por la cercanía geográfica respecto al “pulmón del planeta”. Sin embargo existe una posición no expresada abiertamente por Estados Unidos pero que implícitamente plantearía la necesidad de considerar al Amazonas como “patrimonio común de la humanidad”, lo que implica la internacionalización de dicho territorio. Esta posición ha sido rechazada por los gobiernos sudamericanos que poseen la soberanía sobre este territorio. Hecha esta pequeña digresión, puede pasar a indicarse la posición de Brasil ante la COP 15.

Brasil tenía la intención de obtener más donantes para el Fondo Amazonas, programa impulsado por el presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva para promover el uso sostenible de la selva. Sin embargo, cuando las negociaciones se encontraban empantanadas, Lula da Silva lanzó una propuesta ambiciosa con el objetivo de asegurarse un triunfo diplomático en su país y con respecto al resto del mundo, se mostró dispuesto a que Brasil contribuyese con dinero al fondo verde global, que sufragaría la adaptación de los países pobres a los retos del cambio climático. Así, al finalizar la cumbre, el ministro de Medio Ambiente brasileño pudo señalar que “Estados Unidos fue el principal obstáculo de esta conferencia”.

La posición de Sudáfrica en esta conferencia tuvo elementos en común con la posición brasileña, ambos países se consideran a sí mismos como potencias emergentes. Es decir, así como Brasil pretendió que su discurso representase a los países amazónicos en particular y a toda América del Sur, Sudáfrica se planteó como la abanderada de los intereses africanos. Esto se debe a que, como la economía más grande de África, Sudáfrica es responsable de más del 40 por ciento de las emisiones totales del continente (World Bank, 2011).

La posición de India mostró ciertas semejanzas con la posición de China. Ambos son países con economías en procesos acelerados de crecimiento, por lo que otros países regularmente han exigido un mayor compromiso en ambos países, lo que se traduce en la solicitud de adopción de medidas concretas.

La respuesta de India a esta acusación fue que los países desarrollados generaron la mayor parte del problema y deberían responsabilizarse de resolverlo. El primer ministro Manmohan Singh señaló en 2008 que India “trata a la na-

turalaleza como una fuente de sustento y no como una fuerza oscura a la que hay que conquistar y explotar para las empresas humanas”. “Nuestra cultura valora con mucho el concepto de vivir en armonía con la naturaleza”.¹² Sin embargo, el apoyo de India a un tratado vinculante depende mucho de la posición china, si China no lo acepta, India tampoco se compromete.

Como se ha señalado, estos tres países junto con China y Estados Unidos redactaron el documento final de la COP 15. Su esfuerzo por llegar a un pacto aunque sea mínimo, les otorgó a los tres países un gran prestigio internacional entre las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la posición de India no gozó de iguales simpatías entre las ONG’s, su negativa a reconocer las posibilidades de acción de los países en desarrollo fue criticada. Más allá de esta situación, lo que parece innegable es el aumento de influencia que han ganado estas potencias emergentes a nivel global, lo que las convierte en interlocutores necesarios en cualquier futura negociación sobre el clima.

El “eje del ALBA” + Sudán

Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Cuba y Sudán fueron los únicos cinco países que se opusieron al documento final. La oposición al acuerdo se fundamentó en el método antidemocrático con el cual fue redactado y aprobado. Como se señaló anteriormente, luego de días de negociaciones varadas, una reunión de último momento entre los líderes de Estados Unidos, China, Brasil, India y Sudáfrica logró tender un mínimo puente que permitió la redacción del acuerdo final. Posteriormente, Estados Unidos comunicó dicho acuerdo a la Unión Europea que aceptó el mismo. En esta instancia, se reunieron 25 países, entre los que estaban Estados Unidos, China, Alemania, Reino Unido, Francia, India, Japón, Brasil, Rusia, México, España y Suecia (por la UE), Lesoto, Etiopía, Sudáfrica, Sudán (por África) Maldivas (por las islas que se van a hundir con la subida del nivel del mar) y Arabia Saudí (por los países petroleros), entre otros. La aceptación de estos países del acuerdo llevó la discusión al plenario, donde aparecieron las objeciones de Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Cuba y Sudán.

Hugo Chávez y Evo Morales manifestaron un rechazo a la modalidad del acuerdo, Chávez culpó al capitalismo por el cambio climático y Morales se mostró sorprendido por no haber sido invitado a la reunión privada donde

¹² “India planteó ocho metas sobre el cambio climático”. 2008. Disponible en <http://www.cambioclimatico.org/content/india-planteo-ocho-metas-sobre-el-cambio-climatico>. Fecha de consulta: 31/05/2011.

participaron los países anteriormente señalados. Esta situación mostró la ruptura producida al interior del G77, entre quienes apoyaban la resolución de la COP 15 y quienes no. Posiblemente tuviera razón Evo Morales cuando señalaba que el enfrentamiento se vio impulsado por la recepción de la ayuda prometida por parte de los países desarrollados hacia los países en desarrollo que se nucleaban en el G77. De esta manera quedó planteado el debate sobre la democracia en las cumbres internacionales.

Como se señaló anteriormente, el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas degeneró en la práctica hacia otro principio que podría formularse de la siguiente manera: los países con mayores responsabilidades decidirían qué hacer y cómo hacerlo. Esta posición no contribuye a la gobernanza mundial ni a la posibilidad de generar consensos. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático prevé que para alcanzarse un acuerdo en las conferencias que bajo su auspicio se realicen es necesario el consenso de todos los países miembros. La negativa del bloque del ALBA, dificultaba las posibilidades de aplicación de las medidas previstas en el documento final, como el Fondo del Clima. Frente a esto, se incrementaron las presiones hacia los países díscolos. El secretario inglés de la energía y del cambio climático Ed Milliband pidió convertir el acuerdo aceptado en una decisión de la convención, lo que le daría más valor. “Tenemos dos caminos: o asumir este texto imperfecto pero preparado con buena fe o romper esta convención”. La intransigencia de dicho bloque forzó a la suspensión momentánea del plenario a través de un cuarto intermedio que finalizó con una solución de compromiso entre las partes que aún dificulta la aplicación de las medidas concretas definidas en la conferencia. El Fondo del Clima quedó momentáneamente detenido en su aplicación con la posible resolución de esta situación en futuras negociaciones de cara a la próxima conferencia a realizarse en México hacia finales del 2010.

Conclusión

*Todos estaban de acuerdo en actuar contra el cambio climático, pero no en detrimento de los intereses de las naciones*¹³

¿Cuáles son las enseñanzas que nos deja la COP 15? En primer lugar, la tendencia actual en materia de política ambiental en particular y de política in-

¹³ NAIR, S. “El retroceso de Copenhague” (2010) Disponible en http://www.elpais.com/articulo/internacional/retroceso/Copenhague/elpepiint/20100102elpepiint_10/Tes. Fecha de consulta: 31/05/2011.

ternacional en general es priorizar las iniciativas nacionales por sobre la constitución de tratados internacionales vinculantes con compromisos monitoreables. Esta era la posición de la delegación china en la COP 15. ¿Los tratados internacionales son la mejor forma de enfrentar problemas como el cambio climático? Entiendo que sí, aunque se puede señalar que poseen tanto pros como contras. El “perjuicio” que le ocasiona a un país la firma de un tratado vinculante con otros es la posible pérdida de autonomía frente a otros Estados y en mayor medida si se trata de un Estado pequeño y débil. El claro beneficio que otorgan los tratados vinculantes es la coordinación y cooperación que se derivan de su firma, así como la reducción de externalidades.

Sin embargo, en lo que refiere a la lucha contra el cambio climático es necesario reconocer que los esfuerzos individuales de los Estados han dado más resultado que los tratados firmados hasta el momento. Dicha situación puede ser explicada a partir de la llegada de Bush a la Casa Blanca. Hasta el año 2001, la comunidad internacional había elegido inspirarse en los acuerdos de Kioto y construir métodos de compromiso vinculantes (Tubiana, 2008). El retiro de Bush de la negociación de Kioto detuvo este proceso; al defender la supremacía de sus intereses nacionales, se produjo a nivel mundial una suerte de retorno a cierto nacionalismo político y económico (Tubiana, 2008). Sin embargo, considero que si la dinámica de constituir tratados vinculantes con “dientes” (protocolos, objetivos y metas cuantificables, mecanismos de implementación bajo control internacional, órganos para dirimir controversias) hubiera continuado, hoy tendríamos mejores resultados en materia de lucha al cambio climático.

En segundo lugar, pienso que el realismo¹⁴ como forma de comprender la política exterior de los Estados no permite encontrar soluciones holísticas a los problemas ambientales. El realismo como teoría convertida en praxis implica que la unidad de análisis para los decisores de política es el Estado, entendido como actor racional y unitario. Asimismo, se plantea


¹⁴ En la teoría de las Relaciones Internacionales, el término realismo tiene múltiples posibles significados. Puede referirse tanto a una serie de disposiciones filosóficas frente a la realidad internacional y la naturaleza humana, como a un paradigma o programa de investigación científico o una serie de teorías aplicadas al análisis y recomendación de la política exterior de uno o varios Estados determinados. En este artículo utilizo al término en el tercer sentido, aunque reconociendo implícitamente la polisemia del concepto. Entre algunos autores etiquetados dentro de la tradición realista pueden ser señalados: Maquiavelo, Hobbes, Morgenthau, Kissinger, Waltz, Gilpin, etc. Una buena síntesis en español del realismo como cosmovisión puede ser encontrada en DALLANEGRA PEDRAZA (2008).

que la competencia entre Estados es un juego de suma cero, por lo que la posibilidad de alcanzar acuerdos viene dada únicamente por los beneficios particulares que cada Estado específico pueda obtener de ello (Barbé, 1995). Así, la solución necesaria a los problemas como el cambio climático no puede ser encontrada. Se trata de un problema de paradigmas, de formas de comprender la realidad internacional. Mi hipótesis al respecto es que los Estados mantienen una política exterior realista para abordar la crisis ambiental, lo que lleva necesariamente a soluciones alejadas del óptimo. Ninguno de los protagonistas de la COP 15 quedaría fuera de esta apreciación. Pese a la llegada a la Casa Blanca de un presidente demócrata que privilegia el soft power por sobre el hard power,¹⁵ aún la política exterior de los Estados Unidos se encuentra aún constreñida por fuertes imperativos estratégicos. En el caso de China, India y Brasil, se trata de potencias emergentes con “vocación comercial imperialista”. Siguiendo a Sami Nair: “[dichos países] no quieren ver limitado su crecimiento, que condiciona su preeminencia en la globalización mercantil. Comprometerse con mecanismos de reducción de la actividad industrial causante del efecto invernadero viene a ser lo mismo en realidad que introducir normas mundiales de regulación de la producción de mercancías”. Este politólogo continúa diciendo “La crisis financiera ha devuelto así al primer plano a las naciones y la dura competición que libran entre ellas. Cada una tenía como objetivo salir de esa conferencia con el menor número de compromisos vinculantes. Y las únicas que han sacado algún provecho de esta reunión son los países más pobres, que han obtenido un óbolo de 30.000 millones de dólares para remediar el desastre ecológico que les amenaza. Pero ha sido la globalización comercial sin reglas la que ha triunfado en Copenhague”.¹⁶

El análisis de los sistemas mundo de Immanuel Wallerstein se convierte así en una alternativa teórica al realismo dominante. Entender que nos encon-

¹⁵ Hard Power y Soft Power son dos conceptos generalmente empleados en la disciplina de las relaciones internacionales en la tradición realista para referirse a dos diferentes modalidades de empleo y ejercicio del poder por parte de los Estados soberanos. Hard Power se refiere al poder obtenido por medio del uso o amenaza de la coacción, ya sea a través de medios militares principalmente o medios económicos. Soft Power es una concepción relativamente novedosa que refiere a la utilización de medios pacíficos y/o diplomáticos para obtener la aprobación de otros Estados en determinados ámbitos o temáticas, y así un respaldo a una determinada política exterior. Este concepto fue desarrollado principalmente por Joseph Nye (2004).

¹⁶ NAIR, S. “El retroceso de Copenhague” (2010). Disponible en http://www.elpais.com/articulo/internacional/retroceso/Copenhague/elpepiint/20100102elpepiint_10/Tes. Fecha de consulta: 31/05/2011.

tramos en una transición histórica, en un momento de libre albedrío debido a la crisis sistémica de la economía mundo capitalista, es el primer paso para repensar estos desafíos, o mejor dicho de impensarlos. 

Bibliografía

- BARBÉ, E. (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- BARROSO, M. y KIESSLING, C. (2007) *Medio ambiente y Justicia: una mirada desde Rawls*. Córdoba. Universidad Católica de Córdoba. Inédito.
- BAUMAN, Z. (2005) *Ética posmoderna*. México D.F: Siglo XXI Editores.
- BEITZ, C. (1979) *Political Theory and International Relations*. Princeton, New Jersey. Princeton University Press.
- CANZIANI, P. (2011) Las perspectivas del Cambio Climático para América Latina luego de Cancún en Informe Ambiental Anual 2011. Buenos Aires. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- FIGAROL, N. (2008) Dongtan, la vidriera china de las ecociudades en *El Atlas del medio ambiente: amenazas y soluciones*. Buenos Aires. Capital Intelectual.
- GRIFFITHS, M., ROACH, S., & SCOTT SOLOMON, M. (2009). *Fifty Key Thinkers in International Relations* (2da ed.). New York: Routledge.
- INNERARITY, D. (2009) “Justicia Climática”. *El País. Edición digital*. 14/12/09.
- NAÍR, S. (2010) “El retroceso de Copenhague”. *El País. Edición digital*. 02/01/10.
- OROZCO-SOUËL, P. y DELATTE, C. (2010) “El espejismo nuclear francés” en *Le Monde diplomatique*. Año XI, Nro. 127, págs. 30-31.
- PROFITI, G. (2009) “Una pelea desigual” en *Le Monde diplomatique*. Año XI, Nro. 126, págs. 6-7.
- RAMONET, I. (2008) “Las tres crisis” en *Le Monde diplomatique*. Año IX, Nro. 109, pág. 4.
- RAWLS, J. (1971) *A theory of justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press [versión en español (1975) *Teoría de la Justicia*. México D.F. Fondo de Cultura Económica]
- SACHS, J. (2009) “Obama como el malo del cambio climático”. *El País. Edición digital*. 27/12/09.
- SINAI, A. (2009) “El giro del antropoceno” en *El Atlas III Le Monde diplomatique*. Buenos Aires: Capital Intelectual, pág. 88.
- SOROS, G. (2009) “Financiación frente al cambio climático” en *Edición digital de El País*. 20/12/09.
- TUBIANA, L. (2008) “¿Repliegue nacional o batalla internacional?” en *El Atlas del medio ambiente: amenazas y soluciones*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- VIDAL VILLA, J. M. (1995) *Economía mundial*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana.
- WALLERSTEIN, I. (2003) *El capitalismo histórico*. México: Siglo XXI Editores.
- (2004) *Impensar las Ciencias Sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos*. 4ta edición en español. México: Siglo XXI Editores.

WORLD BANK (2011) "E-Atlas of Global Development". Disponible en <http://www.app.collinsindicate.com/worldbankatlas-global/en>

Periódicos y sitios web

BBC Mundo, edición digital. <http://www.bbc.co.uk/mundo/>

Club of Rome. <http://www.clubofrome.org/eng/home/>

Intergovernmental Panel of Climate Change. <http://www.ipcc.ch/>

Sitio Web Cambio Climático. <http://www.cambioclimatico.org/>

United Nations Framework Convention on Climate Change. <http://unfccc.int/2860.php>

Fecha de recepción: 11/08/10

Fecha de aceptación: 15/07/11