

Copenhague necesita un negociador principal fuerte

Llegar a un acuerdo internacional sobre el clima requiere un líder con habilidades excepcionales, diplomático y con fuertes conocimientos técnicos, afirma Raúl Estrada Oyuela, quien presidió las negociaciones del Protocolo de Kyoto.

Habiendo sido el diplomático de carrera que presidió las negociaciones del Protocolo de Kyoto, en mi opinión está claro lo importante que es contar con un excelente líder capaz de dirigir las negociaciones en la Conferencia sobre el clima de Copenhague, que se llevará a cabo en diciembre de 2009.

El tiempo es corto y las cuestiones muy complejas. Aunque puede resultar imposible lograr acuerdos durante la reunión misma, se deberán arbitrar los medios necesarios para arribar a un acuerdo que al menos instale los principales objetivos políticos, con el objetivo de pasar a cuarto intermedio y finalizar los acuerdos en junio de 2010, en el período inicialmente previsto para reuniones de los órganos subsidiarios de la Conferencia.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés), en la actualidad involucra 192 gobiernos, lo que implica un importante ejercicio de negociación y diplomacia. A fin de arribar a un acuerdo, el proceso requiere el establecimiento de un líder justo y de convicciones, con empoderamiento suficiente y bien informado, no sólo sobre el tema objeto de debate, sino también sobre las aspiraciones y resultados finales esperados por todas las partes.

A menudo, el país anfitrión puede asumir este papel. Pero Dinamarca, el anfitrión de la 15a Conferencia de las Partes de la UNFCCC, ha empujado los objetivos de la Unión Europea de manera tan agresiva que un rol de liderazgo podría generar una reacción negativa de algunas partes, como la India. La dificultad de la posición de Dinamarca en la conducción de las negociaciones fue enfatizada el 12 de octubre, cuando el Jefe Negociador Climático, Thomas Becker, dejó su puesto a raíz de un escándalo por gastos. Además, el líder propuesto por Dinamarca para la conferencia - Anders Fogh Rasmussen - dimitió como primer ministro a principios de año para ser secretario general de la OTAN. Es por esto que la actual Ministro de Energía y Clima danés - Connie Hedegaard - presidirá oficialmente las conversaciones, pero en mi opinión no está claro si la Ministro tiene la experiencia requerida para conducir las negociaciones a buen puerto.

Una solución completa

La mejor opción, en mi opinión, sería la creación de un Comité Plenario que combine las negociaciones de la UNFCCC y el Protocolo de Kyoto, que actualmente son dirigidas por comités independientes con presidencias separadas. Todavía es posible hacer este cambio y lo seguirá siendo hasta que la Conferencia haya dado inicio. La última reunión preparatoria, en Barcelona los días 2-6 de noviembre, será una oportunidad para considerar este punto. Si se formara el mencionado comité, su presidente electo naturalmente dirigiría las negociaciones en la Cumbre de Copenhague. Si esto no ocurre, la posibilidad de arribar a un buen acuerdo se verá reducida.

Mi propio papel en las negociaciones del clima comenzó con la II Conferencia del Clima Mundial, celebrada en Ginebra en 1990, donde yo era el representante de la Argentina y el presidente de facto para el Grupo de América Latina y el Caribe. Una vez recibido de abogado, me había unido al servicio exterior en 1966 y participé en una serie de negociaciones multilaterales que incluían cuestiones medioambientales. Sorprendentemente, durante la conferencia de 1990, no se permitió la asistencia de diplomáticos en el segmento de sesiones científicas dedicadas al primer informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Antes de la conferencia, desde mi escritorio en Buenos Aires tuve que enviar a mis colegas diplomáticos más jóvenes para asistir a reuniones que apenas entendían, en Ginebra para obtener información de las actividades del IPCC. Finalmente, tuve la suerte de contratar a un buen equipo científico, dirigido por Osvaldo Canziani, para educarme a mí y a mi equipo.

He aprendido muchas lecciones de buena parte de otros diplomáticos acerca de las habilidades necesarias para negociar un buen acuerdo. Jean Ripert, por ejemplo, un distinguido economista

francés, fue miembro importante de la Secretaría General de las Naciones Unidas y presidió el Comité Intergubernamental de Negociación en 1991. Este fue el organismo encargado de la creación de un instrumento jurídico multilateral sobre el cambio climático (lo que se llama el la UNFCCC).

En aquella época yo era el vicepresidente de dicha comisión, y fui testigo de primera mano de las habilidades de Ripert, quien fuera un optimista en las más adversas circunstancias. Ripert era muy consciente de la necesidad de incluir en el acuerdo a los Estados Unidos y Japón, pero también tenía la autoridad entre los países en desarrollo, porque él había sido el encargado de promover su participación en el IPCC. Personalmente se interiorizó de la opinión de la mayoría de las delegaciones en cada tema para comprender su pensamiento.

También un maestro de este oficio es el Embajador Tommy Koh - ex decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Singapur, representante de la ONU y presidente eventual del comité preparatorio de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 (y presidente del Comité Plenario en esa conferencia).

Durante las negociaciones de la Cumbre de la Tierra, coordinó diariamente los resultados de los líderes de los subgrupos que había creado. Cuando sintió que una zona no estaba avanzando lo suficiente, tomó el asunto bajo su responsabilidad directa, haciendo llamamientos emocionales en el plenario, e incluso algunas de ellas, en tono de broma, comparando su apariencia con la de Mickey Mouse a fin de suavizar el debate. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo es, en gran parte, producto de su redacción.

Tácticas útiles

El Comité Intergubernamental de Negociación se reunió por primera vez en febrero de 1991 en las afueras de Washington DC. Desde el principio, como hoy, los Estados Unidos y la India dificultaron los progresos: en un punto, el representante de EE.UU., Bob Reinstein, se negó a participar en una reunión crucial. Tras insistir en muchos aspectos, sin éxito, conseguí una suite para un almuerzo improvisado e invité a todos los delegados pertinentes, incluido Reinstein. Utilizando un truco aprendido de Koh, hice un llamamiento a sus buenos modales y las normas de la diplomacia de buena educación señalándoles que no podían declinar la invitación del presidente. Almorzamos, forjamos un acuerdo y, afortunadamente, yo tenía una tarjeta de crédito para cubrir la factura.

El éxito final en la redacción de la UNFCCC se alcanzó sólo porque Ripert trabajaba a tiempo completo para realizar un gran número de consultas durante y entre las sesiones oficiales. Una vez terminado cada uno de los párrafos de la Convención, aún necesitábamos obtener un consenso sobre el paquete. En la jerga de los delegados, "consenso" significa que todos pueden vivir con el texto aun si el mismo no los satisface plenamente; no es alcanzado por votación, sino que el líder de la negociación toma la responsabilidad de declarar que el consenso ha sido alcanzado.

Los miembros de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) contuvieron su consentimiento con vehemencia, pero Ripert consiguió moderar su resistencia hasta el punto en el que se sintió en condiciones de declarar que había consenso. Tuvo agallas.

La UNFCCC se trasladó a la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, donde se firmó. Aún era necesario seguir trabajando para crear un conjunto de normas ponerla en funcionamiento. De nuevo, esto requirió una serie de reuniones del Comité Intergubernamental de Negociación, del que fui elegido Presidente.

El producto principal de la primera reunión, celebrada en 1995, fue el Mandato de Berlín, que estableció las bases para la negociación del Protocolo de Kyoto. Este complejo documento fue creado bajo la dirección del Embajador Bo Kjellén y Angela Merkel, entonces ministra de Medio Ambiente de Alemania. Merkel es un político magnífico. Habiendo crecido en el este de Alemania, estaba convencida de la inutilidad de la inflexibilidad y dedicando sus esfuerzos a lograr compromisos constructivos. Merkel trabajó toda la noche como presidente de la conferencia, trasladándose de una sala a otra elaborando el texto, cuya versión final estuvo lista alrededor de las 6 de la mañana del último día. Como Ripert antes que ella, había obtenido una posición lo suficientemente fuerte como para declarar el mandato aprobado por consenso a pesar de las protestas de los miembros de la OPEP.

Trabajamos sobre el texto para el protocolo desde agosto de 1995 hasta diciembre de 1997, con la última etapa en Kioto. Aunque el Japón ocupó la presidencia de esta Conferencia, fue incapaz de instalar a un jugador de campo similar a Merkel, debido a disputas internas entre los ministerios de relaciones exteriores, comercio internacional e industria, y el medio ambiente (este sigue siendo el caso de Japón). En su lugar, tomé la iniciativa.

Después de haber estudiado Koh, Ripert y Merkel, utilicé diversos instrumentos para dirigir los debates, siempre procurando consultar con todos los sectores. A petición de los Estados Unidos, se frenó el proceso hasta que el presidente Bill Clinton fuera reelegido.

Para aplacar las reivindicaciones constantes de los países de la OPEP, le pedí a mi amigo iraní Mohammad Reza Salamat, ahora un oficial de programas en la Secretaría de las Naciones Unidas, que encontrara una forma de aplacar a los productores de petróleo (lo que hizo redactando dos de

los apartados del protocolo). Desde un comienzo los Estados Unidos empujaron un enfoque tipo "cap and trade" para que el mercado regulara el costo de la reducción de emisiones, mientras que la Unión Europea estaba inicialmente más proclive a adoptar un enfoque de "políticas y medidas", basándose en normas y reglamentos para reducir las emisiones. Creamos una mezcla elaborada, con el enfoque "cap and trade" dominando, a fin de satisfacer a todas las partes.

Safisfecho

Las decisiones políticas tomadas por el Protocolo de Kyoto tienen sus deficiencias. Optamos por reducir emisiones de una canasta de seis gases, sabiendo que había diferentes grados de certeza en la estimación de las emisiones para cada uno de ellos.

La selección del año 1990 como base para la comparación de las emisiones fue arbitraria, aunque políticamente conveniente, como lo fue la selección de un horizonte de 100 años para estimar el potencial de calentamiento global de los gases.

El objetivo de una reducción del 5% de las emisiones fue demasiado modesta, pero era la única políticamente posible. A pesar de ello, el Protocolo de Kyoto ha tenido un impacto positivo innegable en la política internacional: el cambio climático se encuentra en el centro de la escena internacional, y estoy satisfecho de la negociación.

Algunos han sugerido que los acuerdos entre un gran número de países se traducen en compromisos insatisfactorios, y que los acuerdos entre un grupo menor de países ofrecen mejores alternativas. La administración del ex presidente de EE.UU. George W. Bush, por su parte, invitó reuniones a 15/20 gobiernos para discutir iniciativas sobre el clima. Estas conversaciones continúan, pero aún sin resultados. Las diferencias entre las grandes economías del mundo siguen siendo las mismas, incluso en pequeñas reuniones. Además, sólo las grandes reuniones pueden captar adecuadamente las necesidades del mundo en desarrollo.

¿Quién será la Merkel o el Ripert de Copenhague? Espero que esto sea dilucidado antes de diciembre.

La tarea principal de Copenhague es compartida por dos grupos. El grupo para la acción cooperativa a largo plazo deberá proponer un "proceso global para permitir la plena, efectiva y sostenida aplicación de la Convención", con la intención de incluir el compromiso de los Estados Unidos y de los "mega" países en desarrollo - China, India, Brasil, México y Corea del Norte - que no tienen compromisos cuantificados en el Protocolo de Kioto. El grupo de trabajo sobre los nuevos compromisos que los países del "Anexo I" tendrán en el Protocolo de Kyoto después de 2012, debe proponer objetivos para los países desarrollados que tenían límites cuantificados para sus emisiones en el período 2008-12.

Este mes de marzo, el embajador Michael Zammit-Cutajar de Malta, el ex-secretario ejecutivo de la UNFCCC, ocupó la presidencia del grupo de acción cooperativa a largo plazo. Zammit-Cutajar tiene la capacidad necesaria y los conocimientos para dirigir este grupo. Su país es un miembro de la Unión Europea, pero es en muchos aspectos un país en desarrollo, lo que le otorga el respeto de todos los sectores. En junio, él produjo un excelente preliminar de texto para la negociación de menos de 60 páginas, basado en las propuestas presentadas por diversos gobiernos. El documento no ha tenido mucho éxito, sin embargo: representantes de los gobiernos han añadido párrafos con alternativas y opciones que llevaron el texto a algo más de 200 páginas.

Al mismo tiempo, el Embajador John Ashe, de Antigua y Barbuda, ocupa la presidencia del otro grupo de trabajo. Él también ha elaborado un proyecto de documento de negociación y tiene una experiencia considerable como presidente, pero también se ha enfrentado con las discrepancias entre las partes.

Hedegaard tiene una tarea difícil en Copenhague. Puede ser aconsejable considerar la posibilidad de no poner cierre definitivo a la conferencia en diciembre, sino más bien, como lo hicimos con la 6ª Conferencia realizada en La Haya, pasar a cuarto intermedio por seis meses. Esto no es la mejor opción, pero puede ser la única manera de llegar a un acuerdo significativo. ■

Raúl Estrada Oyuela sirvió 42 años como diplomático para la Argentina. Él se ha retirado del servicio, residiendo en Buenos Aires.

e-mail: eoym@estrada-oyuela.com.ar

Ver Editorial, página 1027, y en línea en www.nature.com/roadtocopenhagen . Comentario sobre este artículo en www.go.nature.com/hzQ2MD .



Diplomáticos disputan negociaciones ya entrada la noche, como Raúl Estrada-Oyuela (derecha) durante los debates del Protocolo de Kyoto en 1997, con Michael Zammit Cutajar (centro) y Richard Kinley (izquierda).