

# Agenda para el Cambio Climático tras la Cumbre de Durban

**Chile, como país miembro de la OECD, no estará ajeno a la discusión sobre cambio climático, la reducción de emisiones de GEI y a las medidas que puedan tomarse en el futuro. Por esto, resulta importante que defienda su condición de país en desarrollo, cuya prioridad sigue siendo la superación de la pobreza, y abogue por la disponibilidad de recursos externos para el cumplimiento de sus compromisos.**

El 9 de diciembre finalizó en Durban, Sudáfrica, una nueva cumbre sobre cambio climático. Esta reunión era de alta importancia en vista del inminente vencimiento del Protocolo de Kioto (diciembre de 2012), lo que de alguna manera ponía a prueba la real voluntad de los países de comprometer acciones concretas para la reducción de gases de efecto invernadero.

Los resultados, sin embargo, no fueron particularmente auspiciosos, puesto que no se lograron nuevos acuerdos vinculantes. Hubo sí algunos avances, como el haber alcanzado un acuerdo inicial para la prórroga del Protocolo de Kioto y el compromiso de trabajar en un nuevo acuerdo de aquí al año 2015 que incorpore tanto a países desarrollados como en desarrollo en la reducción de emisiones a partir de 2020.

Chile no ha estado ajeno a este proceso y ha participado activamente en las cumbres climáticas. La posición del país y su capacidad de negociación ha sido y seguirá siendo de gran relevancia para nuestro desarrollo futuro, razón por la cual los acuerdos internacionales que se alcancen en estos procesos no debieran pasar desapercibidos.

### **Acuerdos internacionales sobre cambio climático**

La mitigación y adaptación al cambio climático se ha instalado como el mayor desafío ambiental de los últimos tiempos. En efecto, existe cierto consenso de que se necesita detener el cambio climático en curso, para evitar que suba la temperatura de la Tierra. Lo anterior se funda en estudios realizados por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), que en su último informe de evaluación señala que *“el calentamiento del sistema climático es inequívoco, como*

*evidencian ya los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado de nieves y hielos, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar*<sup>1</sup>. En este contexto, sostiene que la temperatura de la Tierra podría incrementarse entre 1,8 y 4 grados Celsius, con consecuencias que podrían ser desde parcialmente negativas hasta devastadoras para el bienestar mundial.

Se asume como cierto, además, que la causa del cambio climático es de origen antropogénico, es decir, provocada por el hombre, dado que desde la revolución industrial ha existido un incremento sustancial a través del tiempo de los gases de efecto invernadero (GEI), principal causante del aumento de la temperatura del planeta según el informe del IPCC. Dado lo anterior, se ha acordado forzar acciones tendientes a reducir su impacto, lo que supone reducir las emisiones totales de GEI.

Es en este contexto que hace casi dos décadas atrás, las naciones del mundo se congregaron en un tratado internacional, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, para desarrollar soluciones ante los riesgos que generaría el calentamiento global para la humanidad. Así, desde el año 1995 que se realizan anualmente las llamadas cumbres COP (Conference of Parties) para tratar el tema.

El año 1997 marcó un hito importante puesto que se adoptó en Kioto (Japón) un protocolo sobre el cambio climático que entraría en vigor el año 2005. Se trataba de un acuerdo internacional cuyo objetivo era reducir las emisiones de seis Gases de Efecto Invernadero que causan el cambio climático, siendo el principal de ellos el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Este contaminante constituye 72,9% de los GEI<sup>2</sup> y, de hecho, ha aumentado en 42,2% en el período 1990-2008<sup>3</sup>.

El Protocolo de Kioto acordó una reducción promedio de un 5,2% en los niveles de emisiones respecto del año 1990, la cual debía ser efectuada para el período 2008-2012. Se distribuyeron las reducciones de emisiones entre los llamados países del anexo I<sup>4</sup>, mencionándose que el tratado era jurídicamente vinculante, aún cuando los países podían renunciar al tratado sin penalización alguna, como se probó posteriormente.

El Protocolo abarcaba una serie de aspectos. Entre ellos, la obligación de crear planes nacionales por parte de los países que reducirían sus emisiones a través de medidas concretas. Del mismo modo, se promovían mecanismos de implementación de proyectos en conjunto donde, a modo de ejemplo, dos naciones se podrían poner de acuerdo para compensar con proyectos limpios uno los proyectos contaminantes del otro. También se suscribieron mecanismos de desarrollo limpio, transferencias tecnológicas e intercambio de emisiones. Igualmente, se definió que los

países debían medir su impacto de emisiones de GEI y generar instituciones que se ocuparan y preocuparan del tema.

Las COP han servido como instancia de reunión para los partícipes del Protocolo de Kioto, dando lugar a decisiones y resoluciones para la implementación de los acuerdos entre las partes. Transcurridos algunos años, sin embargo, se comenzó a evidenciar que el Protocolo de Kioto no lograría su objetivo principal, cual era la reducción de las emisiones en los porcentaje acordados. A ello se sumaba que Estados Unidos, el principal emisor de contaminantes, no había estado dispuesto a firmar el acuerdo.

Advirtiendo que debía avanzarse hacia un tratado que implicara la participación en reducción de emisiones por países desarrollados y en desarrollo que generaban una gran cantidad de emisiones (como EE.UU., China e India) se comenzó el año 2007 en Bali (COP13) a diseñar una hoja de ruta para definir cómo incorporarlos. Se propuso, además, la elaboración de planes de mitigación ajustados a las capacidades de los países y sus desafíos de desarrollo (NAMAs, Nationally Appropriate Mitigation Action), los que debían ayudar a ejecutar y financiar reducciones de emisiones en países con menores recursos.

En las dos conferencias de cambio climático previas a Durban (Copenhague 2009 y Cancún 2010) se avanzó en lograr apoyo financiero de parte de las economías avanzadas a los países en desarrollo para la reducción de contaminantes, con el fin de no aumentar sus limitaciones para crecer económicamente y derrotar la pobreza. Además, se definió que el fenómeno debía ser afrontado de forma diferenciada, reconociendo que han sido las economías desarrolladas las que han generado la mayor parte de los GEI que se han ido acumulando a lo largo del tiempo. Igualmente, se incitó a detener la pérdida de masa forestal, a crear mecanismos de mercado costo eficientes de mitigación y prevención, y a promover intercambios de tecnología en la materia.

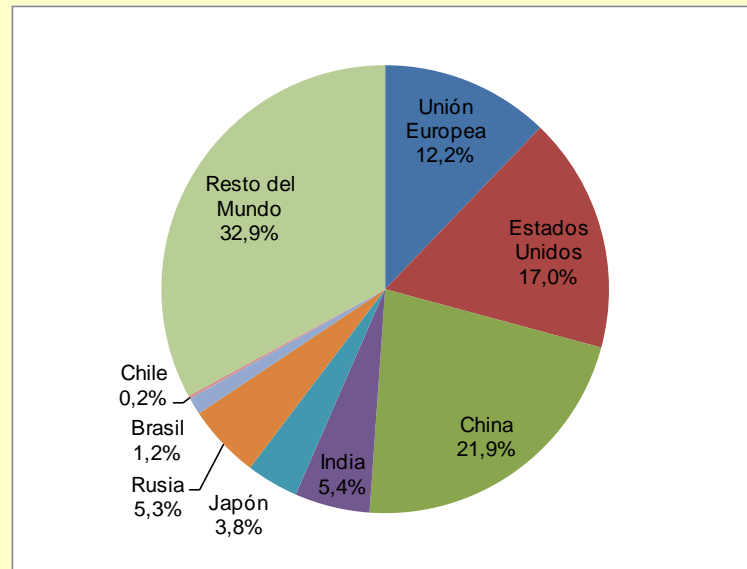
## **La cumbre de Durban (COP17)**

La conferencia de este año, realizada en Durban (Sudáfrica) buscaba dar continuidad al proceso iniciado en Bali. Se deseaba lograr un acuerdo vinculante de reducción de emisiones que reemplazara al Protocolo de Kioto *ad portas* de su vencimiento y que incluyera a todos los países.

Las expectativas no eran fáciles de lograr a la luz de la experiencia de los últimos años, donde la divergencia entre países había dificultado y ralentizado enormemente las negociaciones. En efecto, las conferencias que se han realizado han tenido un desempeño a lo menos decepcionante en materia de acuerdos y resultados. En particular, hasta la fecha aún no ha habido un compromiso de reducciones de GEI con validez legal para

Estados Unidos, China, India, Japón y Brasil, naciones que en conjunto representan el 51% de las emisiones de CO2.

Gráfico Nº 1  
PARTICIPACIÓN DE EMISIONES MUNDIALES DE CO2  
(PORCENTAJE TOTAL, AÑO 2008)



Fuente: Banco Mundial.

Durante la Cumbre de Durban los avances tampoco fueron los deseados. Europa exigía un acuerdo jurídicamente vinculante para la reducción de GEI, mientras que China e India no deseaban implementar reformas por las cuales tuvieran que sacrificar sus objetivos de desarrollo económico. Por su parte, estados de islas pequeñas y otros países que se verían más afectados por el calentamiento pedían con urgencia medidas y se lanzaban en contra de las pretensiones de los países menos vulnerables y en desarrollo, mientras que, en la otra vereda, Canadá y luego Rusia anunciaban su salida del protocolo de Kioto.

Pese a lo anterior, la conferencia se extendió más allá del plazo de cierre y tras largas horas de negociaciones se lograron algunos acuerdos. El principal de ellos; ampliar el Protocolo de Kioto posterior al 2012 (la fecha se definirá en el próximo COP) y fijar una hoja de ruta para un acuerdo global en el futuro, explicitando un proceso para elaborar un protocolo u otro instrumento jurídico que incluya a todos los países. El nuevo acuerdo debería quedar confirmado para 2015 y entrar en vigencia a partir de 2020.

Otro aspecto relevante fue que se definió el fondo de recursos que quedaría a disposición de las economías en desarrollo para financiar sus acciones de reducción de emisiones. Es así como los países podrían

presentar a futuro sus NAMAs para acceder a estos recursos. El fondo, denominado “Fondo Verde del Clima”, ascendería a US\$ 100.000 millones, aunque aún no se sabe de dónde provendría el dinero (cuestión que quedó pendiente para la próxima conferencia).

## La posición de Chile

Chile ha participado activamente de las cumbres climáticas, aceptando con ello las conclusiones del IPCC. Es así como la posición oficial en los últimos años ha sido impulsar un eventual acuerdo global legalmente vinculante bajo la Convención, pero defendiendo la mantención de la diferenciación entre países desarrollados versus en desarrollo.

En particular, Chile ha postulado que los países desarrollados deben hacerse cargo de su responsabilidad histórica en las emisiones, considerando que a lo largo del tiempo Estados Unidos y la Unión Europea han acumulado el 54,5% de las emisiones históricas. Por ello, se ha insistido en privilegiar una política de reducciones basada en “causas comunes pero compromisos diferenciados”.

Chile también ha optado por defender que se mantenga una categoría única de países en desarrollo, sin distinción entre economías menos desarrolladas o mayormente vulnerables a los efectos del cambio climático. Esto busca evitar discriminaciones en contra de algunos países que aún están en vías de desarrollo para beneficiar a aquellos que se consideran aún más vulnerables, lo que podría dejar fuera a nuestro país.

Por otra parte, Chile ha apoyado el desarrollo de las acciones nacionalmente apropiadas de mitigación (NAMAs), a través de las cuales se podrían cambiar los patrones de emisiones de los países en desarrollo. Lo que se pretende es que las NAMAs, sometidas a altos estándares de medición y verificación, sean sujeto de financiamiento internacional y nacional, para ayudar con ello a levantar recursos en los países en desarrollo. Igualmente, el país ha respaldado que se amplíe el Mecanismo de Desarrollo Limpio. Resulta, por tanto, importante señalar que la posición de Chile ha sido privilegiar el uso de mecanismos de mercado que incentiven la reducción de emisiones, evitando que se establezcan compromisos cuantificados para países en vías de desarrollo.

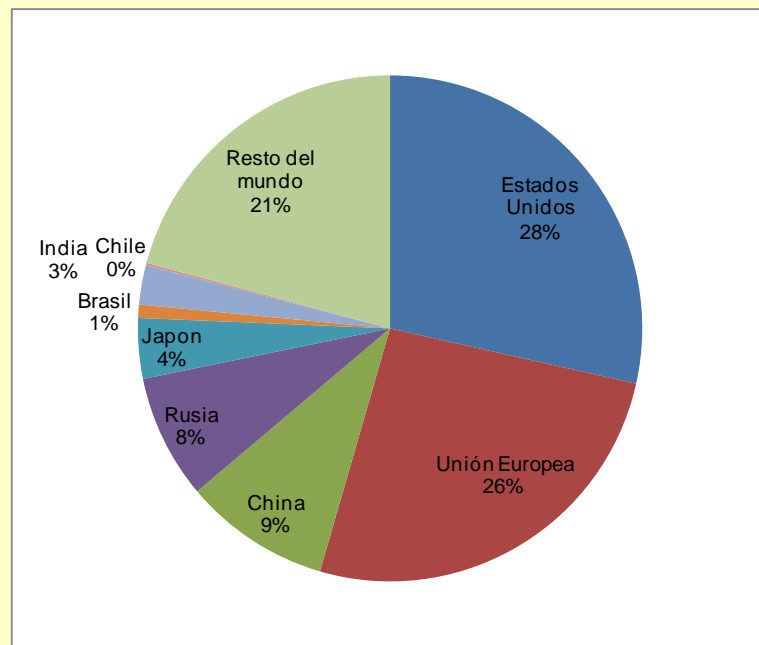
Finalmente, Chile ha mantenido una posición clara de rechazo ante posibles medidas unilaterales para abordar el tema del cambio climático, ya que podrían constituir una herramienta arbitraria de restricción al comercio internacional.

En resumen, la posición de Chile ha sido bastante clara, en cuanto a adherir al interés global de reducir y mitigar la emisión de GEI para limitar

la incidencia de la actividad humana en el cambio climático. Si bien esta premisa inicial es cuestionable, es consistente con la adhesión de Chile a los distintos convenios internacionales en materia medioambiental y a la posición que deberá tener Chile a partir de su incorporación a la OCDE.

Gráfico Nº 2

## PARTICIPACIÓN DE EMISIONES HISTÓRICAS DE GEI (PORCENTAJE TOTAL, PERÍODO 1850-2008)



Fuente: Climate Analysis Indicators Tool 9.0. Resources Institute.

En todo caso, la posición de Chile ha sido acertada en cuanto a defender el concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas, por cuanto son los países desarrollados los que deben asumir el rol principal en la reducción de emisiones tanto a nivel interno como por la vía de proveer financiamiento a los países en desarrollo. Esto es aún más evidente en el caso de Chile que ha contribuido mínimamente a la acumulación de GEI y que además representa apenas un 0,2% de las emisiones mundiales, según cifras de 2008. Así, cualquier imposición en materia de reducción de emisiones no sólo resultaría injusta sino que además podría derivar en un mayor costo para el crecimiento económico, con la consecuente postergación en su proceso de desarrollo y superación de la pobreza.

### Conclusiones

No hay duda que el cambio climático se ha instalado en la agenda mundial como un tema de preocupación. Se ha dicho que de no tomarse las

acciones necesarias para reducir las emisiones de GEI se elevará la temperatura de la Tierra con efectos devastadores; sin embargo, poco se ha hablado de los costos que dichas acciones podrían significar.

Los países desarrollados y en desarrollo parecen, en todo caso, tener claro los efectos que puede acarrear un nuevo acuerdo vinculante de reducción de emisiones, lo que ha dificultado un avance en las negociaciones para suceder al protocolo de Kioto tras su vencimiento. Si a ello se suma la crítica situación financiera por la que actualmente atraviesan los países de la Unión Europea y EE.UU., resulta muy probable que la disponibilidad de recursos y la disposición a asumir compromisos en materia de cambio climático se vean reducidas.

Dado este contexto, los resultados de Durban no fueron tan decepcionantes como podrían argumentar algunos, toda vez que se estableció explícitamente la voluntad de realizar un acuerdo que involucre a todas las naciones. Si bien existe incertidumbre acerca de qué tan probable es que el acuerdo se logre y garantice una reducción en las emisiones, es un paso favorable respecto de lo que en algún momento se previó, que era no llegar a acuerdo alguno.

Chile, como país miembro de la OCDE no estará ajeno a esta discusión y a las medidas que puedan tomarse en el futuro. Resulta, pues, importante que Chile defienda su condición de país en desarrollo, cuya prioridad sigue siendo la superación de la pobreza, de modo de evitar la imposición de obligaciones inadecuadas, y abogue por la disponibilidad de recursos externos para el cumplimiento de sus compromisos.

Claramente, la gran amenaza ahora es que países que han invertido fuertes sumas en materias relativas al cambio climático se vean tentadas, frente a la ausencia de acuerdos globales, a imponer restricciones al comercio internacional, utilizando la huella de carbono como argumento de competencia desleal. Este escenario es aún más factible en virtud de la renuncia de Canadá y Rusia al protocolo de Kioto, lo que pone en jaque cualquier acuerdo vinculante futuro. Lo anterior, ciertamente, debiera ser fuente de preocupación para Chile.

---

<sup>1</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, siglas en inglés), cuarto informe de evaluación (AR4), 2007.

<sup>2</sup> Datos del Climate Analysis Tools 9.0, World Resources Institute. <http://cait.wri.org>.

<sup>3</sup> Carbon Dioxide Information Analysis Center of the U.S. Department of Energy. <http://cdiac.ornl.gov/>

<sup>4</sup> Los países anexo I incluyen a Alemania, Australia, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Comunidad Económica Europea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, EE.UU., Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.