



Artículos

Las negociaciones internacionales de Cambio Climático: Grupo BASIC

Lic. Gonzalo Pascual¹

Abstract

El presente artículo aborda el rol del grupo BASIC (formado por Brasil, Sudáfrica, India y China) en las negociaciones climáticas internacionales, teniendo en cuenta su protagonismo adquirido luego de la Conferencia de Copenhague (2009). Asimismo, en el desarrollo del texto se da cuenta del principal principio que defienden estos países, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y las diferentes posturas dentro del BASIC a la hora de defenderlo. Por último, se plasma la posición que tuvieron dichos países en la 21ra Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, realizada en París en 2015, y su postura frente al Acuerdo que resultó de la misma, el Acuerdo de París.

Palabras clave: BASIC, Brasil, Sudáfrica, India, China, Régimen Climático Internacional, COP, negociaciones climáticas internacionales, CBDR, Acuerdo de París.

Introducción

El Régimen Climático Internacional tuvo en 2009 un momento bisagra, en la COP 15 (Conferencia de Copenhague) surgió un nuevo actor que cambiaría la forma de llevar a cabo las negociaciones climáticas internacionales: el Grupo BASIC.

Este grupo hizo su aparición en el escenario de las negociaciones climáticas internacionales a partir del debilitamiento del liderazgo de la Unión Europea (UE), sumado al rechazo al Protocolo de Kioto (PK) por parte de los Estados Unidos (EEUU), y a un orden internacional cada vez más multilateralizado.

Si bien la UE supo ser el indiscutido líder del régimen climático internacional a partir de Kioto, la misma no fue capaz de mantenerse en esa posición, especialmente respecto al proceso

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Contacto: gonzalofpascual@outlook.com

de negociación que daría continuación al PK. Esto quedó demostrado cuando en 2009 no pudo articular a través de su liderazgo la firma de un nuevo acuerdo que continuase el régimen climático iniciado con la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) y el PK. De hecho, el Acuerdo de Copenhague (que sacó adelante una Conferencia que parecía fracasar inevitablemente) fue aceptado gracias a lo negociado entre los países del BASIC y los EEUU, "casi a espaldas de la Unión Europea" (Bueno, 2012:136).

El grupo BASIC, por su parte, está conformado por Brasil, Sudáfrica, India y China. El mismo es un grupo informal de negociación en lo referente al cambio climático, y su participación en los procesos de negociación ha adquirido una importancia más que relevante luego de la Conferencia de Copenhague. Sin embargo, este grupo no es extraño al G77+China, y de hecho opera oficialmente al interior del mismo. En este sentido, siempre ha dedicado en sus declaraciones conjuntas algunas líneas para no dejar ninguna duda acerca de esto.

Coincidiendo con Bueno (2013), la importancia adquirida por este grupo a partir de 2009 responde a que estos "cuatro países han sabido aprovechar los espacios vacíos que dejaron potencias tradicionales como EEUU y los países de Europa en términos climáticos, así como hacer valer sus crecientes atributos de poder material, atravesar las divergencias y divisiones del resto de los países del Sur y emplear la asociación como un medio para multiplicar sus esfuerzos". A partir de este argumento es posible explicar brevemente por qué los países del BASIC adquieren un rol principal a fines de la primera década del siglo XXI, con respecto a las negociaciones climáticas internacionales.

1. El BASIC y su papel en las negociaciones internacionales

El grupo BASIC se constituyó formalmente a fines del mes de noviembre de 2009, en la ciudad de Pekín. Brasil, Sudáfrica, India y China se reunieron en dicha ocasión para tomar una posición conjunta en los temas que se iban a discutir en la COP 15 en Copenhague, que se realizaría poco después de esa fecha.

En aquella ocasión los países adelantaron que no iban a aceptar ninguna presión por parte de los países desarrollados para establecer reducciones de emisiones de GEIs obligatorias en Copenhague, y que los países en desarrollo deseaban reducir sus emisiones voluntariamente (The Times of India, 2009). Relacionado con esto, los ministros hicieron mención a aquellos aspectos que rechazaban (y que consideraban no negociables): reducciones de emisiones de GEIs obligatorias para los países en desarrollo, MRV internacionales para NAMAs sin apoyo internacional y el uso del cambio climático como barreras comerciales (The Economic Times, 2009).

La realidad indica que no es casualidad que hayan sido los países del BASIC, y no otros, quienes hayan podido ocupar esos espacios vacíos dejados por los principales protagonistas de las negociaciones, EEUU y la UE (Bueno, 2013). Los países que conforman el BASIC tienen características importantes que hay que tener en cuenta para entender por qué fueron capaces de conquistar el lugar que ocupan actualmente. En primer lugar, todos los países de este grupo son considerados grandes países emergentes, y de hecho, forman parte de los BRICS. Por un lado, China e India han crecido a grandes tasas en los últimos 15 años aproximadamente (Hochstetler, 2012:56). Por el otro, si bien Brasil y Sudáfrica han tenido tasas de crecimiento más cercanas al promedio mundial (Hochstetler, 2012:56), han podido sobrellevar la crisis financiera mundial iniciada en 2008-2009, por lo menos hasta la actual caída en la demanda china de sus respectivos productos. Adicionalmente, Brasil, China e India se encuentran dentro de las 10 economías más pujantes del mundo, y Sudáfrica las acompaña estrechamente ubicándose cerca del Top Ten (Hochstetler, 2012:56). Por último, todos estos países son considerados grandes actores regionales.

Estos indicadores, si bien no convierten a ninguno de éstos en Estado hegemónico a nivel internacional, sí les otorga un lugar privilegiado dentro de la Gobernanza Mundial, donde se incluyen tanto las negociaciones climáticas internacionales ubicadas dentro del marco de la CMNUCC como las conversaciones referidas a esta temática que van por fuera de ésta.

De hecho, estos países si bien lograron un importante aumento en sus indicadores no pudieron evitar el aumento de sus emisiones de GEIs. De esta manera terminaron ubicándose también dentro de los principales emisores a nivel mundial, generando presiones externas para que asuman compromisos y responsabilidades dentro del Régimen Climático Internacional.

2. El principio de responsabilidades al interior del BASIC

Los países del BASIC tienen principales posturas en común, que guían su unidad dentro de las negociaciones climáticas internacionales.

La postura del BASIC como conjunto se basa en defender principalmente el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR por sus siglas en inglés) y la equidad dentro del proceso de negociación bajo el ámbito de la CMNUCC. Con esta posición, también defienden este proceso como único ámbito para negociar lo referente al cambio climático, porque muchas veces intenta ser minado por algunos países o grupos de países.

Sin embargo, los países que conforman el BASIC tienen sus diferencias, que muchas veces son importantes para el resultado de las negociaciones. Esto se explica al conocer que los cuatro países BASIC conforman a su vez otros grupos informales de negociación. Estos grupos tienen objetivos e intereses que, sin ir en contra de lo que defiende el BASIC, son diferentes entre sí.

Dentro de los grupos informales de negociación que encontramos dentro de las conferencias climáticas podemos nombrar, además del BASIC: AILAC, LMDC, ALBA, SICA, Grupo Africano, OPEC, Rainforest Coalition, Green Vulnerable Forum, etc. En el caso de China e India, éstos forman parte del LMDC, lo que los lleva a tener una fuerte posición en contra de tomar medidas contra el cambio climático por parte de países en desarrollo. Esta posición es vista por los expertos como una postura statuquista del CBDR. Por otro lado, Brasil y Sudáfrica no forman parte de éste grupo y sí abren la posibilidad de tomar medidas en términos de mitigación frente a los efectos del cambio climático, en un futuro no muy lejano. Si bien adhieren firmemente al CBDR, su postura es más revisionista que la de China e India. Esta diferencia de posiciones es una de las principales que hay hacia dentro del BASIC, y termina siendo a su vez una piedra en el camino para defender una posición común y obtener resultados satisfactorios para el grupo. Esto se debe a que justamente, el quid de la cuestión en las negociaciones climáticas internacionales pasa por la puja que hay entre los países desarrollados y los países en desarrollo respecto a las medidas que se deben tomar y quiénes son los que deben aplicarlas en pos de luchar contra el cambio climático.

3. El Grupo BASIC frente al Paquete de París

La Conferencia de París (COP 21) se realizó en diciembre de 2015. La misma tuvo como objetivo lograr que los países parte del Régimen Climático Internacional pudieran firmar los acuerdos que formaban parte del Paquete de París. Dicho paquete versaba sobre las acciones que se tomarían en contra del cambio climático, tanto post como pre 2020. De acuerdo a lo acordado en la Conferencia de Durban (COP 17) realizada en 2011, estos acuerdos fueron negociados bajo los postulados de la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada, por lo que constituyeron asimismo el resultado final de dicha plataforma de negociación.

En lo que respecta a la posición del BASIC, este grupo ya se había mostrado muy conforme con la Plataforma y su Grupo de Trabajo Ad-Hoc (ADP) durante sus reuniones del año 2012, ya que según su punto de vista ofrecían una clara oportunidad para un equitativo, inclusivo, efectivo y reforzado Régimen Climático. Adicionalmente, recordaron que, según su punto de vista, la equidad es una pieza clave para los esfuerzos internacionales de combatir el cambio climático. Asimismo, en dicho año los ministros expresaron que la Plataforma de Durban servía para reforzar el actual Régimen Climático y para asegurar la completa, efectiva y sostenida implementación de la Convención después del 2020. Por lo tanto, no lo consideraron de ninguna forma como proceso para negociar un nuevo régimen, ni para renegociar, rescribir, o reinterpretar la CMNUCC, sus principios y disposiciones; ya que la Plataforma de Durban (tanto el proceso de negociación como su resultado) se encontraba bajo el marco de la Convención. De hecho, en las reuniones 2.9 y 2.10 del ADP (realizadas en 2015), mantuvieron esta posición haciendo referencia explícita al Acuerdo de París.

A su vez, con respecto a la lucha contra el cambio climático pre-2020, los BASICs resaltaron desde un primer momento lo importante que era el acuerdo referido al Segundo Período de Compromisos del Protocolo de Kioto (II PCPK), también resultado de la Conferencia de Durban. A su vez, en 2013 dieron la bienvenida al Portal Climático de Doha, resultado de la Conferencia homónima (COP 18), y saludaron la decisión tomada en el mismo de poner en marcha el II PCPK, apreciando también el liderazgo demostrado por los países desarrollados que se unieron a éste. Sin embargo, ya en dicho momento llamaron a su rápida ratificación. De hecho, en 2015 reiteraron que el PK seguía siendo la base esencial y legalmente vinculante para alcanzar el objetivo de mitigación pre-2020, y llamaron a una ratificación expeditiva del II PCPK. Por último, concluyeron que el objetivo pre-2020 debía ser alcanzado a través de la implementación del II PCPK.

En referencia al proceso de negociación de la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada y su resultado (el Paquete de París), los ministros de medioambiente de los países del BASIC reafirmaron en su última reunión ministerial de 2015 que éstos debían estar guiados por y en completa concordancia con todos los principios y disposiciones de la CMNUCC. Asimismo, en dicha ocasión subrayaron que el Acuerdo de París debía cumplir de una manera balanceada con todos los 6 elementos identificados en el mandato de Durban: mitigación, adaptación, financiamiento, construcción de capacidades, desarrollo y transferencia de tecnología, y transparencia de acción y de apoyo.

Igualmente, en la declaración conjunta de dicha reunión, los ministros concordaron en que el acuerdo debía proveer un marco equitativo, inclusivo y efectivo, dentro del cual las Partes puedan reforzar las acciones con el objetivo de mantener al mundo sobre un camino que limite el incremento promedio de la temperatura global por debajo de los 2°C. Así también, expresaron (y reafirmaron en las reuniones ADP) que el acuerdo debía dar lugar a la adaptación en respuesta a los inevitables efectos adversos del cambio climático. Además, hicieron hincapié en que las contribuciones debían ser nacionalmente determinadas y reflejar el máximo esfuerzo posible de cada Parte, de acuerdo al principio CBDR y a las capacidades respectivas. En referencia a esto último, el BASIC afirmó que el Acuerdo de París tenía que permitir a las Partes reforzar la implementación de la CMNUCC, sin retroceder sobre los compromisos existentes.

Los ministros reunidos en la 20^{ma} reunión del BASIC subrayaron también importantes cuestiones con respecto a dos de los principales pilares del Acuerdo de París, mitigación y adaptación. En lo referente al primero, el Grupo dejó en claro la necesidad de que este pilar reflejara decididamente las diferentes responsabilidades y las distintas etapas de desarrollo de los países desarrollados y los países en desarrollo, donde los primeros tomaran el liderazgo de los objetivos. En referencia a la adaptación, los ministros enfatizaron que el Acuerdo debía asegurar el apoyo adecuado de los países desarrollados hacia los países en desarrollo a la hora de cumplir con sus necesidades y costos que tenían relación con este pilar.

Por otro lado, en 2015, en las declaraciones que diferentes países del Grupo realizaron en nombre del mismo durante las sesiones de apertura de la ADP 2.9 y 2.10, expresaron completa adherencia a la declaración del G77+China. De esta manera, el BASIC reafirmó su pertenencia a dicho grupo.

Asimismo, el BASIC se posicionó en contra del enfoque del "self-differentiation" puesto que no era consistente con los principios y las disposiciones de la Convención, ni con el Mandato de Durban, ni con el Llamado de Lima para la Acción Climática. En referencia a esto, también agregaron que mientras las Partes podían determinar nacionalmente sus propias contribuciones dentro del contexto del proceso de presentación de las INDCs (contribuciones nacionalmente determinadas previstas), no podían unilateralmente determinar o rescribir sus compromisos u obligaciones bajo el marco legal de la Convención.

Conclusiones

Brasil, Sudáfrica, India y China tuvieron una postura abierta durante las negociaciones de la COP de París, aunque con aspectos no negociables como lo hicieron en la negociación del 2009 en Copenhague. Con esto se hace referencia al CBDR y todo aquello donde este principio fundamental del Régimen Climático pueda inmiscuirse. Esto se debe no sólo a que el CBDR fue, desde el surgimiento del Grupo, un bastión clave del mismo; sino que a su vez es el baluarte más importante del G77+China, por lo que no defenderlo hubiese significado salirse del marco de la posición de este Grupo y perder su importante apoyo a la hora contraponer posiciones frente a los EEUU y la UE, principales agresores de este principio.

Por lo tanto, se puede expresar que el Grupo BASIC ha sostenido su posición desde el inicio de su existencia y siempre dentro del marco de la postura del G77+China, puesto que todas sus demandas y propuestas tuvieron como pilar fundamental al CBDR. Claro está, por otro lado que dentro del Grupo hay diferentes posturas respecto de este principio, pero eso no quita que puedan tomar una posición en conjunto de defensa de este principio tan importante dentro del Régimen, especialmente para los países en desarrollo.

En efecto, según sus declaraciones, la postura del BASIC frente al Paquete de París (como resultado de la Plataforma de Durban) fue favorable al mismo, puesto que el Grupo buscaba que el Acuerdo de París ayudase a lograr un Régimen Climático más reforzado, equitativo, inclusivo y efectivo. Según estos países, estas características serían posibles siempre que se tengan en cuenta las diferencias en el nivel de desarrollo, en la responsabilidad sobre el cambio climático y en las necesidades financieras que hay entre las Partes de la Convención. Más allá del lenguaje poco preciso que tomó finalmente el Acuerdo de París, el camino a seguir pareciera ser el que estos países tuvieron la intención de señalar.

Bibliografía

BUENO, M.P. (2012). Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989-2011). En Morasso, C. y Pereyra Doval, G. (Comp.), *Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración* (pp. 134-153). Rosario : UNR Editora.

BUENO, M. P. (2013). Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha norte-sur. *Austral: Revista Brasileira de Estrategia e Relações Internacionais*, Vol. 2 (Nº4), pp. 207-230.

HOCHSTETLER, K. A. (2012). The G-77, BASIC, and global climate governance: a new era in multilateral environmental negotiations. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 55, pp. 53-69.

PASCUAL, Gonzalo (2015), El rol del grupo BASIC en la arquitectura climática internacional post Copenhague, tesina de grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

(2009, Noviembre 28). Copenhagen conference: India, China plan joint exit. The Times of India. Disponible en: <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Copenhagen-conference-India-China-plan-joint-exit/articleshow/5279771.cms?>

(2009, Noviembre 30). BASIC bloc calls for a common climate. The Economic Times. Disponible en: http://articles.economictimes.indiatimes.com/2009-11-30/news/28387111_1_danish-draft-international-finance-and-technology-climate-change