

Acordul de la Copenhaga: ceva mai mult decât nimic

Radu Dudău

Conferința de la Copenhaga a Convenției Cadru a ONU pentru Schimbările Climatice (UNFCCC), desfășurată între 7 și 18 decembrie, s-a încheiat prin „luarea la cunoștință” de către reprezentanții celor 193 de state participante a textului acordului final – în fapt, o declarație de intenție care declamă necesitatea reducerii globale a emisiilor de gaze cu efect de seră. Caracterul politic al Acordului, nota sa de compromis minimal și lipsa oricăror obligații asumate formal de principalele state poluatoare emitente de gaze carbonice au cristalizat percepția unui eșec al conferinței. De la Conferința de la Copenhaga se aștepta în primul rând elaborarea unui tratat internațional robust pentru oprirea fenomenului de încălzire globală și combaterea efectelor sale, care să continue și să extindă Protocolul de la Kyoto, prin impunerea de obligații asupra Statelor Unite și a puterilor emergente.

Multitudinea de actori implicați în conferință – funcționari guvernamentali, reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale ecologiste, anti-globaliste și religioase, ai organizațiilor interguvernamentale, jurnaliști, studenți, etc. – pentru care „Copenhaga” este sinonim cu „dezastru”, a avut așteptări exagerate. Formatul de negociere, diversitatea de interese, de mize și de stiluri de comunicare și, mai presus de toate, deosebirile structurale de funcționare economică și de argumentare diplomatică între statele dezvoltate și cele emergente au făcut ca probabilitatea unui consens robust, cu asumarea de sarcini concrete și constisitoare, să fie redusă. Totuși, Acordul de la Copenhaga poate fi văzut ca un progres moderat, întrucât statele semnatare vor trebui, în viitorul apropiat, să dea conținut concret promisiunilor politice făcute. Pe de altă parte, este improbabil ca aceasta să se întâmple într-o altă rundă de deliberări în cadrul UNFCCC. Principala lecție a conferinței este, se pare, că diplomația climei este mai eficientă în forumuri multilaterale mai restrânse, cu agendă

bine conturată. Anticipăm, prin urmare, nu atât pierderea de relevanță a Convenției Cadru, cât multiplicarea formelor și formatelor internaționale de diplomație a climei.

Elementele acordului

Cele două pagini și jumătate ale Acordului – al cărui text este în principal rezultatul unui tur diplomatic de forță din ultima noapte a conferinței, în care rigorile protocolului au fost adesea suspendate din considerente pragmatice – conțin 12 articole, urmate de două tabele anexă, care urmează a fi completate cu măsuri concrete, propuse de statele semnatare, privind plafoane concrete de emisii de gaze cu efect de seră (*emission targets*) ale statelor dezvoltate și respectiv măsuri de reducere a efectelor încălzirii globale (*mitigation measures*) din partea statelor în curs de dezvoltare.

Primul articol al Acordului recunoaște fenomenul încălzirii globale ca „una dintre cele mai mari provocări ale zilelor noastre” și anunță „voința politică fermă” a statelor semnatare de a limita acest fenomen potrivit principiului responsabilității colective dar diferențiate a statelor lumii. Este asumat „obiectivul ultim” al UNFCCC, de „a stabiliza concentrația de gaz cu efect de seră din atmosferă la un nivel care să prevină interferența antropogenică cu sistemul climatic” și este recunoscut pragul de temperatură de două grade Celsius ca expresie a consensului științific asupra limitei superioare peste care încălzirea globală are urmări ireversibile.

În legătură cu acest aspect, să notăm că în ultimii ani a devenit dominantă convingerea că fenomenul încălzirii globale are cauze antropogenice, deși mai există încă disidență în rândul cercetătorilor reputați – dincolo de pletora de teorii și viziuni conspiraționiste care contaminatează internetul. Contribuția cea mai importantă la sintetizarea și diseminarea informației științifice privind fizica încălzirii globale și efectele sale socio-economice a fost adusă de Comitetul Interguvernamental privind Schimbările Climatice (IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*) al Organizației Națiunilor Unite, ale cărui reputeate rapoarte periodice ghidează activitatea din cadrul UNFCCC. Pe de altă parte, cifrele care indică mărimi sau proporții de prag, dincolo de care sunt așteptate efecte neliniare și declanșarea unor mecanisme de *feed-back*, sunt controversate. Așa este cazul și cu limita de două grade Celsius a încălzirii globale, pe care decidenții politici o presupun a fi stabilită de „știință”. Așa cum constată Carlos Jaeger, de la Institutul pentru Cercetări Climatice din Potsdam (PIK), „Limita celor două grade a apărut aproape din întâmplare și a evoluat contradictoriu: politicienii au tratat-o ca pe un rezultat al științei, în vreme ce oamenii de știință au considerat-o o chestiune politică.”¹ Jaeger argumentează că

¹ Joachim Mueller-Jung, „Warum sollten maximal zwei Grad die Welt retten?”, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.12.2009

limita celor două grade nu se justifică nici ca valoare-prag, care separă starea de siguranță de cea de catastrofă climatică, nici ca reper pentru calcule costuri-beneficii, ci ca „punct nodal într-un joc de coordonare”, în care sute de actori internaționali, legați într-o rețea de interese diferite, caută un numitor politic comun. Pe măsură ce angajamentul actorilor politici devine mai profund iar calculele costuri-beneficii mai elaborate, este de așteptat ca astfel de valori-prag să se schimbe.

Articolul 2 recunoaște necesitatea reducerii masive a emisiilor globale de gaze cu efect de seră iar articolul 3 subliniază necesitatea acțiunilor de reducere a vulnerabilității statelor în curs de dezvoltare, în special a celor mai sărace și a micilor statelor insulare. Articolul 8 este poate cel mai relevant din punct de vedere practic, întrucât anunță angajamentul statelor bogate de a oferi ajutoare financiare, prin intermediul instituțiilor internaționale, pentru măsuri de adaptare la efectele încălzirii globale și de reducere a impactului acestor efecte în statele sărace. Este vorba de cca. 30 de miliarde USD pentru intervalul 2010-2012, urmând ca suma să crească progresiv până la 100 de miliarde anual începând cu 2020. Sunt indicate, în termeni relativ vagi, surse publice și private și se menționează că „o porție importantă a acestor fonduri urmează a fi derulate prin *Copenhagen Green Climate Fund*” care, potrivit articolului 10, urmează a fi constituit ca mecanism financiar în cadrul Convenției pentru „susținerea proiectelor, a programelor, a politicilor și a altor activități în țările în curs de dezvoltare legate de reducerea efectelor, incluzând REDD-plus (reducerea despăduririlor, n.n.), măsuri de adaptare, de construire a capacităților, de dezvoltare și transfer de tehnologie.”

Negocierile și reacțiile față de Acord

Reacțiile față de Acordul de la Copenhaga au oscilat între moderația pragmatică a propunătorilor săi și dezamăgirea depresivă a organizațiilor ecologiste și anti-globaliste. Acordul a fost practic negociat în noaptea de vineri spre sâmbătă, în ultima zi a Conferinței, într-un grup restrâns de state, incluzând SUA, țările Uniunii Europene, China, India și Africa de Sud. 25 de țări industrializate și emergente și-au exprimat acordul față de acest compromis politic, în spatele ușilor închise. Negocierile au fost marcate de oboseală, neîncredere și scurgeri de informații. Premierii chinez și indian au evitat să le fie impuși termeni neconvenabili prin neparticipare: Wen Jiabao a refuzat, pur și simplu, să participe la negocieri, trimitând oficiali de rang mediu, care au stat la masă cu Nicolas Sarkozy, Angela Merkel, Gordon Brown, Hilary Clinton și, mai apoi, cu Barack Obama, dezbătând textul propus rând cu rând, în vreme ce Manmohan Singh a întârziat datorită unei misterioase probleme tehnice a avionului².

² John Vidal și Jonathan Watts, „Copenhagen: The last-ditch drama that saved the deal from collapse”, in *Guardian*, 20.12.2009

Punctul de vedere al premierului chinez a fost articulat după sosirea la negocieri a lui Barack Obama, vineri dimineață, a cărui prezență a dinamizat simțitor procesul de negociere. Președintele american a avut imediat două runde de întâlniri bilaterale cu premierul chinez, negociind cu acesta implementarea unor mecanisme acceptabile pentru China de verificare a angajamentelor de reducere a emisiilor de carbon. Apoi, China s-a opus propunerii Germaniei ca statele dezvoltate să-și asume obligația reducerii cu 80% a emisiilor până în anul 2050, pe motiv că până atunci China va fi devenit ea însăși un astfel de stat, dar nu unul dispus să-și asume acest obiectiv. „Ridicol!”, a exclamat doamna Merkel, manifestând astfel hiatusul dintre abordările statelor dezvoltate și ale puterilor emergente. Jose Manuel Barroso și-a exprimat uimirea față de poziția „unor state” nu doar de a refuza asumarea oricărui plafon cantitativ al emisiilor, ci și de a bloca ținta europeană de reducere a emisiilor pentru 2050. Același lucru a fost afirmat de Lars-Erik Liljelund, directorul general al agenției suedeze pentru protecția mediului.

Ulterior, în *plenum*-ul conferinței, proiectul acordului a fost puternic criticat din mai multe direcții. Activiștii organizațiilor neguvernamentale au deplâns lipsa unor măsuri concrete de oprire a încălzirii globale și au acuzat statele dezvoltate de obtuzitate față de vulnerabilitatea statelor sărace. Potrivit Barbarei Stocking, director executiv al Oxfam, „Liderii lumii par să fi uitat că nu negociază numere, ci vieți”, în vreme ce șeful organizației *Friends of the Earth International*, Nnimmo Bassey, consideră *deal*-ul drept „un dezastru pentru statele sărace” deoarece nu a luat în considerare urgența schimbărilor climatice. La fel de radicali au fost și reprezentanții statelor sărace înșiși, al căror limbaj a excedat pe alocuri orice reținere diplomatică. Delegatul sudanez, Lumumba Di-Aping, a denunțat vehement *draft*-ul acordului ca impunând Africii „un pact de sinucidere, de incinerare, pentru a menține dominația economică a câtorva state.”³ Reprezentanții statelor latino-americane și al micilor state insulare au fost ofenșați de procedura nedemocratică de elaborare a textului acordului. Ocazional, au avut loc scene teatrale, definatorii pentru starea de nervozitate și de frustrare din rândul participanților. Reprezentanta Venezuelei și-a ridicat mâna însângerată pentru a primi atenția *chairman*-ului, premierul danez Lars Loekke Rasmussen, acuzând excluderea majorității statelor participante de la deliberările din jurul *draft*-ului de acord.

În cele din urmă, acordul a fost „luat la cunoștință” – nu acceptat și nici respins. Deși fragil și vag, documentul constituie totuși baza de acțiune pentru politicile internaționale de mediu ale următorului deceniu, cel puțin.

³ Jonathan Watts și John Vidal, „China blamed as anger mounts over climate deal”, in *Guardian*, 20.12.2009

Cauzele structurale ale impasului

Împreună, Statele Unite și China depășesc 40% din emisiile globale de carbon. Din 2006, China a devenit cel mai mare emitent de gaze cu efect de seră al lumii, urmată de SUA – deși America rămâne de departe cel mai mare emitent de carbon *per capita*. Tot un fapt statistic relevant este că aproape 80% din emisiile globale de dioxid de carbon revin unui grup de 20 de state industrializate și de „puteri emergente” sau state în curs de dezvoltare (precum Rusia, India, Iran, Mexic, Africa de Sud sau Brazilia)⁴. Aceste date indică imediat două aspecte importante: a) nu se pot lua măsuri semnificative de reducere a emisiilor de carbon fără implicarea profundă a SUA și a Chinei; b) efectele cele mai semnificative ale unor politici de stopare a fenomenului încălzirii globale ar decurge din cooperarea unui număr relativ redus de state, atât dezvoltate cât și emergente.

Să discutăm pe rând aceste aspecte. Principalele două state emitente de gaze cu efect de seră, SUA și China, de a căror cooperare depinde succesul oricărui regim internațional de protecție a mediului înconjurător, se află într-o situație de pat geopolitic: pentru nici una dintre aceste națiuni nu este acceptabil să ia măsuri costisitoare de reducere masivă a emisiilor de carbon dacă cealaltă nu face același lucru. Or, China este profund dependentă de cărbune, care este combustibilul cu cele mai mari emisii de dioxid de carbon. 70% din consumul de energie primară în China este asigurat de cărbune. De altfel, China este deopotrivă cel mai mare producător și cel mai mare consumator de cărbune al lumii – peste 40% în ambele cazuri⁵. Imensa industrie manufacturieră a Chinei, care alimentează rata fără egal de creștere economică, este alimentată prin consumul de cărbune. Peste 80% din emisiile de carbon ale Chinei provin din combustia cărbunelui. Dar în condițiile în care menținerea unei rate ridicate de creștere economică constituie pentru Republica Populară un element esențial de stabilitate socială, capacitatea de compromis a Beijingului în chestiuni de politică de mediu este sever limitată. Pe de altă parte, Statele Unite, economie puternic tehnologizată și relativ eficientă din punct de vedere energetic, sunt limitate atât de nevoia de a asigura locuri de muncă în competiția de pe piața globală a muncii, cât și de o încredere limitată în disponibilitatea Chinei de a-și respecta promisiunile internaționale de politici de mediu, precum reducerea *intensității carbonului* – adică a emisiilor de carbon raportate la produsul intern brut al statului – cu 40-45% până în 2050, ceea ce, în condițiile unei triplări a GDP-ului Chinei până atunci, presupunând menținerea actualei rate de creștere economică, ar îngădui de fapt dublarea emisiilor de carbon ale Chinei. Un raționament similar este

⁴ V. United Nations Statistics Division – Department of Economic and Social Affairs, „Millennium Development Goals Indicators: Carbon Dioxide Emissions, Thousands Metric Tons of CO2”

⁵ Cf. Stratfor, „China: Carbon, Coal and Copenhagen”, 16.12.2009

valabil pentru ambiția Indiei de a-și reduce intensitatea carbonului cu 25%. Astfel, SUA insistă asupra creării unor mecanisme de monitorizare și verificare a conformității politicilor de mediu ale Chinei. În concluzie, ecuația simplă este că, atâta vreme cât China nu este în măsură să opereze reduceri masive de emisii carbonice, Statele Unite nu pot intra într-un tratat internațional al mediului înconjurător. Însă China nu-și poate permite asemenea sacrificii. Costurile de oportunitate în contextul unei economii atât de dinamice sunt foarte mari, iar beneficiile unor măsuri costisitoare de limitare a încălzirii globale sunt neatrăgătoare politic, devenind tangibile abia peste mai multe decenii – o problemă tipică a „bunurilor colective” în condiții de anarhie internațională.

Retorica diplomației climei utilizate de China este insistentă în a atribui Occidentului responsabilitatea pentru acumularea semnificativă a dioxidului de carbon în atmosferă începând cu revoluția industrială, și a-și clama dreptul la dezvoltare industrială. Astfel, China formulează un argument de tip moral pentru a pretinde Occidentului susținere financiară și aport de „tehnologii verzi”, pentru a-și putea susține creșterea economică concomitent cu diminuarea emisiilor. Pe de altă parte, deși Washingtonul admite responsabilitatea specială a statelor dezvoltate, nu este dispus să acorde ajutoare financiare unui Beijing care deține cea mai mare rezervă de lichidități a lumii. Cu alte cuvinte, este de neconceput la Washington ca Beijingul să nu contribuie la combaterea efectelor a căror principală actuală cauză este.

În fine, lucrările Conferinței UNFCCC de la Copenhaga au arătat un grad ridicat de incoerență și unul scăzut de eficacitate a deliberărilor, ceea ce ridică problema transferului efortului de coordonare a eforturilor internaționale de reducere a emisiilor de carbon către alte foruri. Oricare vor fi acestea, ele vor trebui să includă cele 20 de state responsabile pentru 80% din emisiile globale de carbon, sau cele 30 de state care emit 90% -- ultimele fiind tocmai cele pe care le-a mobilizat Președintele Obama vineri, pe 18 decembrie. Astfel, deși procesul elaborării unui tratat global al climei în cadrul ONU va continua să funcționeze, el va fi probabil suplimentat de cadre de deliberare cu o agendă mai bine restrânsă și mai bine definită—precum schimbul de tehnologie sau fuziunea piețelor de comercializare a *certificatelor verzi*, după cum sugerează New York Times⁶ -- cu un proces de negociere mai bine reglementat și mai ușor de controlat. Altminteri, probabilitatea ca o nouă sesiune de negociere în cadrul UNFCCC în cursul lui 2010 – fie la Bonn, în iunie, fie în Mexico City, în noiembrie – să realizeze progrese majore către încheierea unui tratat al climei este foarte mică. Ironic, așadar, rezultatul important al Conferinței de la Copenhaga pare să fie

⁶ Andrew Revkin și John Broder, „A Grudging Accord in Climate Talks”, in *The New York Times*, 20.12.2009



generarea unui *impetus* constructiv pentru forme mai eficiente și mai creative ale diplomației climei.