

A Cimeira de Copenhaga – Uma nova ordem Mundial

Palestra de Maria da Graça Carvalho

Debate AP2H2

22 de Janeiro de 2010

1) INTRODUÇÃO

A Conferência de Copenhaga (COP 15) terminou com um resultado longe do esperado. Os 194 países membros da Convenção "tomaram nota" de um documento arquitectado pelos EUA, China, Índia, Brasil e África do Sul. O documento é uma listagem de 12 parágrafos, terminando no último por apelar à verificação da implementação do acordo em 2015, para a obtenção do objectivo último da Convenção das Alterações Climáticas.

Os objectivos estabelecidos são pouco claros e não vinculativos. Apesar de não se terem atingido os objectivos à altura das expectativas criadas durante o processo das negociações anteriores, Copenhaga representou muito mais do que uma Cimeira do Clima. Jogou-se aí uma nova correlação de forças a nível mundial e o papel do multilateralismo do sistema da ONU. Confrontaram-se diferentes concepções do desenvolvimento e o interesse global versus soberania nacional.

2) A CIMEIRA DA ALIANÇA EUA – PAISES EMERGENTES

As negociações sobre o clima são feitas no seio das Nações Unidas envolvendo os 194 países partes da Convenção Quadro das

Alterações Climáticas. Para a preparação da Conferência de Copenhaga (Conferência das Partes - COP 15), foram constituídos dois grupos de trabalho, um dos países signatários da Convenção e outro dos países signatários do Protocolo de Quioto. Estes grupos produziram textos para serem discutidos durante a COP-15, fundidos num só documento para aprovação posterior.

Logo após a chegada dos líderes mundiais, o Presidente Obama reuniu com a China, o Brasil, a Índia e a África do Sul e produziram um documento que constituía um esboço de um acordo político.

No entanto, assistiu-se, sobretudo nos últimos dias dos trabalhos, a uma perversão dos esquemas pré-estabelecidos para o processo negocial, demonstrando a fraqueza do sistema onusiano nas discussões sobre as alterações climáticas e desenvolvimento mundial.

Foi notória a influência crescente dos países emergentes, como a China, o Brasil, a Índia e a África do Sul que se juntaram aos EUA para a redacção de um documento que serviu de base às discussões que resultaram no Acordo de Copenhaga num processo completamente diferente do normalmente seguido nas negociações das Nações Unidas. O texto deparou com a indignação de muitos países, especialmente dos pequenos estados insulares e países africanos, contra um processo em que as decisões são impostas pelas grandes potências em vez de discutidas e partilhadas por todas as Partes.

3) A LIDERANÇA AMERICANA

Outro facto significativo prende-se com a presença do Presidente Obama, que impôs a vontade da América nos trabalhos da conferência. O Presidente Obama impôs o seu acordo e o seu modo de negociar, partindo do princípio que os grandes países de uma região por serem grandes e mais desenvolvidos representariam essa região.

Em Copenhaga, o Presidente Obama salientou a necessidade de um acordo não vinculativo envolvendo todos os países grandes emissores e com três pontos fundamentais: transparência envolvendo um mecanismo de troca de informação credível entre os países, acções de mitigação e financiamento aos países em desenvolvimento. Acrescentou que embora não fosse um acordo vinculativo, era um compromisso, um compromisso dos Estados Unidos e que os Estados Unidos só se comprometem com o que consegue cumprir.

O Presidente Obama destacou a importância da investigação científica, do desenvolvimento tecnológico, da inovação e da importância deste acordo para a criação de emprego, crescimento económico e segurança. Realçou o facto de se estar a iniciar uma nova era de confiança entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento e em que a questão da transparência será central à relação entre os países. Declarou que foi a Copenhaga para agir e não para falar e que a solução residia em deixar de lado o Protocolo de Quioto e o Plano de Acção de Bali.

4) A POSIÇÃO DA CHINA

De destacar também o papel da China que se opôs ao escrutínio internacional das acções de mitigação, alegando questões de soberania. O Primeiro-ministro Chinês Wen Jiabao declarou que a China considera um assunto muito sério e que a China foi o primeiro país em desenvolvimento a ter e implementar um programa de luta contra as alterações climáticas. Enumerou todos os esforços realizados pela China nos últimos anos para reduzir a intensidade do carbono na sua economia, mas ressaltou que a primeira prioridade da sua política é e continuará a ser a luta contra a pobreza. Lembrou a responsabilidade histórica dos países industrializados pelos dois séculos de emissões e referiu que a China estava disposta a aumentar a transparência das suas acções de mitigação e dos seus resultados.

Este foi o ponto crucial de disputa entre a China e os Estados Unidos. Os Estados Unidos exigiam um sistema credível de troca de informação a nível internacional sobre as acções de mitigação levadas a cabo por todos os países. A China opôs-se por uma questão de soberania e falta de cultura de transparência e de escrutínio dos números.

O acordo final prevê que sejam escrutinados e verificados a nível internacional somente as acções financiadas pelo fundo de financiamento criado para ajudar os países em desenvolvimento.

5) O BRASIL – O líder do mundo em desenvolvimento

O Brasil desempenhou um papel muito importante na COP,

merecendo o Presidente Lula, um dos maiores aplausos de toda a COP. Num discurso carregado de muita emoção, o Presidente Lula da Silva afirmou a responsabilidade do Brasil na luta contra as alterações climáticas e indicou que o Brasil aprovou uma Lei sobre a luta contra as alterações climáticas em que estabelece metas absolutas de redução dos gases com efeito de estufa. Informou que o Brasil está disposto a ajudar financeiramente os países mais pobres.

6) O Processo negocial nos dois últimos dias de Copenhaga

O documento elaborado pelos Estados Unidos, China, Brasil, Índia e África de Sul foi subseqüentemente discutido por um grupo de 28 países e submetido ao plenário da COP, levantando de imediato a indignação de muitos países especialmente dos pequenos estados insulares e países africanos contra um processo em que as decisões são impostas pelas grandes potências versus decisões discutidas e partilhadas por todas as Partes.

Vários Países no Não Anexo-I da Convenção fizeram-se ouvir veementemente. O Tuvalu, um pequeno país insular com 11 000 habitantes da região do Pacífico foi o primeiro a falar contestando fortemente esta nova ordem mundial e afirmando que o seu futuro não está à venda. Seguiram-se vários países africanos e latino americanos, como o Sudão, a Nicarágua, Cuba, Venezuela e a Bolívia. A Europa hesitou na posição a tomar acabando por acolher o acordo mas mostrando o seu desapontamento. Tivemos assim nesta cimeira, de um lado os Estados Unidos e as potências emergentes unidos pelo interesse comum de rejeitar metas de

redução dos gases com efeito de estufa e do outro lado a Europa, os países africanos e latino americanos menos desenvolvidos e os pequenos estados insulares.

A cimeira terminou com a adopção de uma decisão que “tomou nota” do Acordo de Copenhaga, acordo esse não vinculativo e cujo texto foi negociado entre os Estados Unidos, a China, a Índia, o Brasil e a África do Sul, num processo completamente diferente do que é seguido nas negociações das Nações Unidas, cujas propostas são discutidas por todos os países e as decisões tomadas por unanimidade.

O acordo já foi subscrito por 28 países e o Secretário-geral apelou para que num futuro próximo os restantes países o façam. Imprensa publicada dinamarquesa prevê que 187 países subscrevam em breve o acordo. Só 5 países parecem recusar definitivamente o acordo: Bolívia, Cuba, Nicarágua, Sudão e Venezuela. O coordenador do grupo dos países em desenvolvimento, o G77, e chefe da delegação sudanesa já afirmou que o Sudão não irá assinar um acordo que será muito prejudicial para os países africanos.

7) O Papel das Nações Unidas

A Conferência de Copenhaga demonstrou a fraqueza do sistema onusiano nas discussões sobre as alterações climáticas e o desenvolvimento mundial.

A condução do processo negocial foi criticada por diversos países.

Os próximos meses serão decisivos para restabelecer a credibilidade do processo e ganhar o *momentum* perdido em Copenhaga. O processo de negociação terá que ser otimizado de modo a conduzir a um acordo vinculativo durante 2010. Algumas vozes sugerem que outros fora seriam apropriados para conduzirem as negociações como por exemplo o G-20 ou o Fórum das Grandes Economias.

O Secretário-Geral Ban Ki-moon já iniciou consultas e conversações com o Presidente do México, Felipe Calderon e outros líderes mundiais, com líderes de opinião e representantes da sociedade civil de modo a aumentar a eficácia das negociações. As negociações continuarão durante 2010 com uma sessão em Junho em Bona e a próxima COP no México no fim do ano. A presidência dinamarquesa da COP também não sai sem mácula. Vários líderes e negociadores apontaram a pouca habilidade negocial dos dinamarqueses como uma das causas do fracasso da COP. A UN tem outro desafio a curto prazo: pôr a funcionar já no princípio do ano o fundo de financiamento que sai da resolução de Copenhaga.

8) A irrelevância da Europa.

A Europa tinha todas as condições para liderar e brilhar em Copenhaga: uma posição negocial solidamente preparada com o apoio unânime dos 27 Estados Membros e do Parlamento Europeu; acordo nos pontos fundamentais entre as maiores forças políticas Europeias; um pacote legislativo sobre energia e clima aprovado a nível europeu; a COP teve lugar num país e numa cidade modelo

em termos de ambiente e de luta contra as alterações climáticas; uma Presidência da Conselho Europeu bem preparada e motivada para as questões ambientais; um Presidente da Comissão Europeia que tem na energia e clima uma das suas principais bandeiras; uma opinião publica favorável.

9) O que podíamos ter feito diferente.

Mas a Europa que estava muito bem preparada na parte técnica da negociação não o estava na parte política. A Europa deveria ter preparado alianças fortes. Os países mais atingidos pelas alterações climáticas, como os países africanos e os pequenos estados insulares, estão connosco nesta luta. Os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), que são actualmente 79 países, têm fortes ligações à União Europeia, assim como os países ASEAN e América Latina. Poucos dias antes do final da COP, o Presidente Sarkozy e o Primeiro-ministro Gordon Brown tentam chegar a um acordo com o Primeiro-ministro Meles Zenawi da Etiópia, mas era tarde e deveria ter sido feito pela Presidência do Conselho Europeu.

10) O acordo alcançado. Principais pontos:

O acordo de Copenhaga contém essencialmente os três pontos realçados pelo Presidente Obama no seu discurso. O Acordo indica 2 ° C como aumento máximo da temperatura média da Terra. Convida os países desenvolvidos e em desenvolvimento a adoptarem medidas de mitigação, sem estipular as metas de redução globais e a apresentarem a lista de medidas a serem adoptadas até Fevereiro de 2010. Propõe um mecanismo de

monitorização e verificação das medidas adoptadas propõe ainda a criação de um fundo para os países em desenvolvimento 10 mil milhões de dólares por ano nos próximos 3 anos que aumentará para 100 mil milhões de dólares anuais a partir de 2020. Para os 30 mil milhões de dólares dos 3 primeiros anos, os Estados Unidos contribuirão com 3.6 mil milhões, a U. E. com 10.6 mil milhões e o Japão com 11 mil milhões. Deverá ser realçada a posição extremamente positiva adoptada pelo Japão. No entanto para o fundo pós 2010 não é clara a origem nem a distribuição do financiamento.

10 a) Os resultados de Copenhaga

O resultado principal da Conferência de Copenhague é o "Acordo de Copenhaga" (CA). Embora a COP não tenha conseguido aprovar formalmente o acordo, apenas "tomou nota" da sua existência, é importante salientar que o Acordo foi negociado entre os cerca de 30 Chefes de Estado e de Governo, responsável por mais de 80% das emissões globais de CO₂ e que representam todas os grupos de interesse principais. Além disso, a sua adopção formal foi apoiada pela maioria das Partes.

10 b) Fraquezas:

1. O Acordo não define metas de redução a médio prazo ou a longo prazo.

2. Apesar de ainda ser prematuro especular sobre o nível de compromissos de redução que as partes irão notificar até ao final do mês, as ofertas apresentadas em Copenhaga não são suficientes para permanecer dentro do objectivo dos 2°.
3. O Acordo não é juridicamente vinculativo e não prevê expressamente a celebração de um Acordo juridicamente vinculativo em 2010.

10 c) Elementos positivos:

1. Confirma o objectivo dos 2° e prevê uma revisão deste objectivo e das acções no âmbito do presente Acordo até 2015, com uma referência que prevê explorar caminhos para um aumento da temperatura global abaixo dos 1,5°.
2. Prevê economia de metas de redução de emissões para os países desenvolvidos e acções de mitigação dos países em desenvolvimento, a serem listados até 31 de Janeiro de 2010, e monitorização, relatórios e verificação das emissões dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.
3. Fornece a base para o financiamento significativo de acções para o clima, de uma forma equilibrada, tanto para mitigação e adaptação, incluindo financiamento de fast-start (US\$ 30 billion) para 2010-2012 e financiamento a longo prazo (US\$ 100 billion por ano em 2020). Também prevê a

criação de estruturas institucionais para a gestão deste financiamento, incluindo um Fundo Verde de Copenhaga e um Painel de Alto Nível.

4. Fornece a base para a criação de um mecanismo para a redução das emissões a partir da desflorestação e da degradação de florestas e o aumento da redução de gases pelas florestas, a criação de um Mecanismo de Tecnologia para acelerar o desenvolvimento e a transferência de tecnologia, e contém uma referência ao papel dos mercados para melhorar a relação custo-eficácia das acções de mitigação.
5. Também aborda acções para a adaptação, principalmente nos países em desenvolvimento que são particularmente vulneráveis, especialmente os países menos desenvolvidos, os pequenos estados insulares e África.

Além do Acordo, Copenhaga também prevê a continuação dos trabalhos no âmbito dos dois grupos de negociação das Nações Unidas (AWG LCA e AWG KP), e que sejam entregues resultados dos seu trabalhos na próxima conferência do clima das Nações Unidas, que será realizada no México, de 8 a 19 de Novembro.

Em conclusão, o resultado de Copenhaga, apesar de estar aquém das expectativas da UE, fornece uma base para a continuação dos trabalhos. A UE deve continuar a avançar, utilizando como base e reforçando o resultado de Copenhaga. O nosso objectivo deve ser um acordo juridicamente

vinculativo, abrangente, equilibrado e uniforme, em conformidade com o nível de ambição ditada pela ciência.

11) O futuro próximo: em termos gerais

Finalmente, a conferência de Copenhaga mostrou que é preciso repensar o papel da Europa no Mundo, em que um acordo tão importante para o futuro da Humanidade e numa área em que somos líderes e pioneiros, se desenha praticamente sem a nossa contribuição. Os próximos meses são cruciais para a UE. Teremos que utilizar as possibilidades oferecidas pelo Tratado de Lisboa para preparar o caminho até à próxima Conferência do Clima em Cancun: com ambição, falando a uma só voz, fazendo alianças estratégicas.

12) Próximos passos

12 a) Implementação imediata do Acordo de Copenhaga:

O Acordo declara que é imediatamente operacional. A UE deve, portanto, apresentar a sua meta a ser inscrita no anexo do Acordo até 31 de Janeiro. Devemos também incentivar o maior número possível de países a subscrever o acordo de Copenhaga e convidá-los a incluir as suas próprias metas de redução ou acções, conforme o caso.

Posteriormente, a UE deverá também, juntamente com as outras partes que se associaram formalmente ao Acordo, explorar o modo

de implementar outras disposições do Acordo, incluindo, nomeadamente, as disposições de financiamento de fast-start, a criação de um "Fundo Verde de Copenhaga para o Clima" e um "Painel de Alto Nível", assim como o desenvolvimento do mecanismo de REDD e o Mecanismo de Tecnologia.

12 b) Fortalecer e ampliar o apoio ao Copenhagen Accord:

Embora o Acordo de Copenhaga não tenha sido formalmente aprovado pela COP de Copenhaga, obteve o apoio de uma grande maioria das partes. A UE deve desempenhar um papel pró-activo no reforço e alargamento do apoio para o Acordo. Para tal, irá ser necessário fazer uma sensibilização activa por parte da UE, incluindo a nível bilateral e regional, mas possivelmente também através da promoção de um encontro dos "Amigos do Acordo" durante o primeiro trimestre de 2010.

12 c) Garantir um acordo legalmente vinculativo em 2010:

Como acordado em Copenhaga, os trabalhos do LCA AWG e do Protocolo de Quioto AWG prosseguirão com vista à entrega dos resultados dos seus trabalhos na conferência do México, em Novembro. No entanto, os textos actuais do LCA e do AWG KP AWG contêm elementos muito difíceis para a UE. A UE deverá procurar garantir que os próximos passos das negociações, actualmente previstos para Maio/Junho em Bonn, integrem e desenvolvam o Acordo de Copenhaga com vista a alcançar um Acordo juridicamente vinculativo em 2010.

12 d) A apresentação da UE para 31 de Janeiro

Como afirmado anteriormente, ao abrigo do Acordo de Copenhaga, as Partes do anexo I (países desenvolvidos) assumiram o compromisso de implementar individualmente ou em conjunto metas de emissões quantificadas economywide para 2020, a ser apresentado no formato dado no Apêndice ao Acordo. Este apêndice lista o nome das Partes do Anexo I em causa, as suas propostas de redução de emissões em 2020 e o ano-base de medição.

As propostas da UE para os seus objectivos de redução de emissões permanecem válidas. A UE assumiu um compromisso independente de alcançar uma redução de 20% das emissões de gases até 2020 em relação a 1990, a ser implementado através do pacote climático e energético. Decidiu ainda que está disposta a intensificar os seus esforços e assumir uma meta de redução de 30%, "desde que outros países desenvolvidos e as economias emergentes se comprometam a reduções comparáveis de acordo com as suas responsabilidades e respectivas capacidades".

A UE poderia rever/reforçar o seu compromisso, nomeadamente à luz das promessas notificada pelos outros Países. Uma análise dos compromissos apresentados pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento, no âmbito do Acordo deve ser feito no momento apropriado. Além disso, a UE deve explorar mais as possibilidades de reforçar a sua promessas através de contactos com os principais emissores.

Internamente, a UE vai continuar com a plena e rápida implementação do Pacote Clima e Energia.

13) Conclusão

Na luta contra as alterações climáticas temos também uma tarefa grande pela frente: aplicar toda a legislação aprovada; investir nas tecnologias limpas, na investigação científica e na eficiência energética; apostar numa nova política industrial baseada na eficiência dos recursos naturais e na inovação; investir numa política de cidades de baixo carbono, numa política de transportes sustentável e na defesa das florestas. Não queremos voltar ouvir o Presidente Obama a dizer que os Estados Unidos só se comprometem com o que podem cumprir e que alguns países signatários de Quioto continuaram a aumentar as suas emissões muito para além dos limites acordados. Se não fosse muita presunção da nossa parte, até poderíamos pensar que o Presidente Obama se estava a referir a Portugal....

Maria da Graça Carvalho

Euro deputada pelo PSD, presente na conferência de Copenhaga em representação do Grupo Parlamentar do Partido Popular Europeu

Anexo I: O Acordo de Copenhaga, em breve

O Acordo:

Reconhece o objectivo dos 2 °, a necessidade de cortes profundos para atingir esse objectivo, e a necessidade das emissões nacionais global atingirem o seu pico, o mais rápido possível

Reconhece a necessidade da adaptação, de acções reforçadas e de cooperação internacional na adaptação e a necessidade de apoio para a implementação de acções de adaptação

Declara que as Partes do Anexo I (países desenvolvidos) se comprometem a implementar individualmente ou em conjunto metas de emissão quantificadas para 2020, que serão apresentadas em formato de anexo ao Acordo, até 31 de Janeiro.

Declara que as Partes do non-Anexo I (países em desenvolvimento) irão implementar acções de mitigação, incluindo aqueles a serem apresentados até 31 de Janeiro, em formato de anexo ao Acordo, até 31 de Janeiro. Esta lista será alargada com acções de mitigação relatadas em comunicações nacionais dos países em desenvolvimento.

Reflecte a acordo sobre a necessidade de um mecanismo e a mobilização de recursos financeiros para alcançar a redução das emissões por via da desflorestação e aumentar a redução de emissões através das florestas.

Prevê um compromisso colectivo dos países desenvolvidos de atribuir recursos financeiros novos e adicionais aproximadamente de US\$ 30 billion para o período 2010-2012 e afirma uma meta de mobilização conjunta de US \$ 100 bilhões por ano até 2020, a partir de fontes diversas.

Prevê também a criação de um Painel de Alto Nível para estudar a contribuição de potenciais fontes de receita para cumprir estas metas e a criação de um Fundo verde de Copenhaga para o Clima.

Prevê a criação de um Mecanismo de Tecnologia para acelerar o desenvolvimento e a transferência de tecnologia.

Convida à avaliação da implementação do Acordo, até 2015, que incluiu a possibilidade do reforço da meta de longo prazo, também em relação ao aumento de temperatura de 1,5 °.