

---

## Entrevista a Raúl Estrada Oyuela

---

Por Leandro García Silva y Florencia Saulino

*Como toda revista tiene un lugar prominente las ideas y los argumentos. Sin embargo, no quisimos quedarnos sólo con los argumentos, porque sabemos que los argumentos tienen quienes lo lleven adelante, sino que nos pareció importante darle un lugar a los protagonistas, aquellas mujeres y hombres que llevan adelante esos debates, que encarnan las ideas, que dedican una parte de su vida y sus pasiones. Esta sección está dedicada a presentar a algunas de estas personas que creemos que han contribuido a darle forma y a hacer avanzar el derecho y la política ambiental desde distintos ámbitos.*

El Dr. Raúl Estrada Oyuela tal vez no es una persona tan conocida para el gran público pero hace mucho que renunció a ser indiferente para el gran público. Es alguien que hizo de sus posiciones fuertes y de su perseverancia, un sello de su actuación y de su personalidad. Raúl es un embajador retirado del servicio activo. Tuvo a su cargo las principales negociaciones multilaterales ambientales que hoy son el marco institucional del Derecho Ambiental Internacional. Estas negociaciones lo tuvieron como protagonista, tanto representando a la posición Argentina en algunos casos, como siendo el arquitecto de las negociaciones en un rol más netamente multilateral. Esencialmente me gustaría remarcar dos de ellas, aunque no fueron las únicas, porque tienen una particular actualidad hoy: la Cumbre de Río de 1992, conocida como la “Cumbre de la Tierra” y las negociaciones que se dieron alrededor del cambio climático, y particularmente la negociación del Protocolo de Kioto que hoy rige la implementación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que también lo tuvo como uno de los protagonistas principales, presidiendo esas negociaciones.

255

Raúl Estrada Oyuela es Abogado, hizo su carrera en el Servicio Exterior de la Nación, donde se retiró como embajador. Su último destino en el exterior fue en China y desde el año 2007 preside la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente.

Raúl Estrada Oyuela (REO)—En realidad, uno podría empezar por decir por qué tomé esta decisión de entrar al servicio exterior. Y eso fue porque es una forma profesional de hacer política. En realidad uno hace política de Estado en el Servicio Exterior, porque lo que defiende son los intereses nacionales, sin color

político, y puede hacerlo a pesar de los signos distintos que tengan los gobiernos en determinados momentos. Y, sobre todo, porque lo que busca la gestión es asegurar el bienestar de su propia población. Es decir, la paz, la seguridad internacional, y el bienestar de la población. Entonces, en este contexto, yo encaré todo el tiempo mi carrera, desde que comencé hasta que después me fui focalizando más en los temas ambientales, quizás un poco por vocación.

Leandro García Silva (LGS)— Justamente sobre este tema, su carrera profesional evidentemente lo llevó a participar representando a la Argentina en estas negociaciones internacionales en materia ambiental, que tal vez con la excepción de las cuestiones relacionadas con el uso bélico de la energía nuclear, involucran a la humanidad en su conjunto. Evidentemente se trata de una responsabilidad que necesita un compromiso personal que sea acorde a esa naturaleza, por lo menos cuando uno se da cuenta de la trascendencia de ese tema. ¿Cómo nace esa convicción de ese vínculo casi insoluble entre la humanidad y la naturaleza, como para poder asumir esa conciencia ambiental?

REO.—Es toda una evolución. La convicción mía nace de cuando tenía 13 o 14 años y estábamos en la primera dictadura peronista y yo estaba contra esa posición. Entonces tenía una participación como estudiante secundario muy activa en la vida política, caía preso, me pegaban... Estaba metido en la vida política y por eso fui abogado, sino hubiera sido ingeniero.

Desde entonces empecé con mi fuerte vocación por la cosa pública, a medida que fui avanzando traté de encontrar en qué nichos podía actuar mejor. Yo fui periodista 9 años antes de entrar al Servicio Exterior, donde había sin duda una posibilidad de formarme, además de formarme como abogado, pero una posibilidad de estar en contacto con la cosa pública. Y de las alternativas que se presentan para cualquier joven hoy, el servicio del Estado, el servicio profesional del Estado, es una buena forma de desarrollar la vocación política.

Ahora, dentro del servicio exterior, cuando uno empieza a ver cuales son los problemas con los que tiene que lidiar, hay clásicos: los problemas comerciales (que son de interés sin duda de la población, porque nos interesa ver qué compramos y qué vendemos), están los problemas estratégicos clásicos, tradicionales. Y en los años '60, cuando yo estaba en Estados Unidos, empezó a surgir esta cuestión ambiental con mucha fuerza en los Estados Unidos, en los Organismos Internacionales, en las Naciones Unidas. Y, justamente, yo estaba completando mi formación jurídica, y entonces busqué una orientación que no era Recursos Naturales pero donde se estudiaban los Recursos Naturales, que era la regulación de nuevas tecnologías. Entonces estudié el Radar, estudié el uso del flúor en el agua, pero entre otras cosas los primeros inicios de lo que era la biotecnología. Y ahí fui completando mi formación en esa línea.

Cuando volví a Buenos Aires y empecé a desempeñarme en el área de América del Sur de la Cancillería, inmediatamente fui encontrando los temas ambientales de la región. Estamos hablando del año 1974-1975. En ese momento Perón se había ido. Ustedes ya se dieron cuenta de que peronista no soy, pero él hizo una carta notable en el año '72. Una especie de encíclica ambiental. Yo no digo que todo lo que dice ahí sea correcto o pueda ser sostenido hoy. Pero es importante cómo se estaba dando cuenta de algo que los argentinos acá no tenían ni idea que estaba pasando. Y había un grupo muy chico en la cancillería que estaba siguiendo eso.

Es decir, el tema ambiental llega al país por estas dos vías: porque Perón lo trae y crea una Secretaría de Ambiente; y porque, por necesidad de responder al requerimiento internacional, la Cancillería se activa y crea un grupo de gente que empieza a estudiar esas cosas y que recurre a los que sabían pedacitos: es decir, recurre a recursos hídricos (en esa época teníamos un conflicto por el uso del Río Paraná, el alto Paraná con el Uruguay, había un gran interés en eso), recurre a energía atómica, (Dan Beninson, por ejemplo, que era un especialista en protección radiológica fue uno de los asesores), recurre también a agricultura que era lo que nosotros teníamos que defender. Y más o menos se forma alrededor de la cancillería un grupo, que es el grupo que permite tener una representación en la Conferencia del '72. Ese grupo conserva la mejor memoria institucional de ese tema.

257

Es notable pero Lanusse, el día antes de entregar el gobierno, por decreto aprueba una política ambiental. Hay un decreto que aprueba una política ambiental que nadie conoce, ni al que nadie le prestó atención. Pero fuera de eso, ahí terminó. Viene el Gobierno de Cámpora, con todo lo que ustedes conocen, después Perón que crea la Secretaría de ambiente, y viene otra vez un Gobierno Militar. Y el Gobierno Militar se confundió, como los ambientalistas son descuidados en el peinado y en el vestir, y por ahí tienen barba, creyeron que eran todos socialistas, y entonces exterminaron la Secretaría de Ambiente. Y quedó ahí un hueco que la Cancillería, sin embargo, tuvo que mantener porque había una realidad externa a la que había que responder. En todo ese tráfico caí yo, y entonces estuve puesto en temas que tenían que ver con el ambiente, como por ejemplo, Salto Grande, Yaciretá, los temas con Chile sobre la ubicación de un repositorio de residuos nucleares.

LGS.—Evidentemente pudiste ir encontrando esos nichos, esas necesidades, que en algún momento empezaron a tomar un cariz más multilateral. Porque, es probable, por lo que nos relatás, que después de esta primera cumbre de Estocolmo, se planteara la necesidad de que hubiera una política Argentina hacia la cuestión ambiental, pero que seguía siendo vista como una cuestión de recursos naturales en gran medida ¿Cuándo se da el cambio o la apertura de la Argentina a la agenda ambiental internacional?

REO.—Bueno, yo me pregunto si se ha dado, porque recuerdo una conferencia en la Academia de Ciencias hace dos o tres años, donde un colega mío que trabajó mucho en estos temas antes que yo, que es el Embajador Arnaud, describía lo que estaba pasando. Y estaba Massú, que había sido embajador en Francia. Entonces Massú oye la exposición que hace Arnaud y las dificultades que tenía para organizar una política argentina frente al mundo y la nada interior, entonces Massú le dice “esto cómo puede ser, cómo se pudo haber creado una política exterior sin tener un respaldo interno” Y esto pasó mucho. Y esto está pasando hoy.

Hubo un momento en que esto se reactivó, uno puede pensar que María Julia Alsogaray, les guste o no les guste, (a mi no me gusta), tenía una conciencia de lo que pasaba en el mundo. Lo mismo Romina Picolotti, por ejemplo, tampoco me gusta, pero es cierto. Hoy la Secretaría de Ambiente no tiene el menor interés en lo que pasa en el mundo. Nosotros presidíamos la conferencia de la Convención sobre Desertificación. La presidimos durante dos años. Y quien preside la conferencia tiene una gran responsabilidad en esto. Bueno, acá pasó totalmente desapercibido. Y la última Conferencia se hizo sin que concurriera el Presidente anterior. Y de clima ni hablar. Si uno lee lo que pasa en las conferencias sobre clima hoy, Argentina está ausente. Yo creo que la Argentina ni siquiera tomó conciencia clara de sus propios problemas ambientales, más allá de las crisis puntuales que se presentan; y que todavía no conectó su política ambiental, que deberá tener, con lo que pasa en el mundo.

258

LGS.—Pareciera que hay una cierta continuidad en la dificultad que se aprecia a veces en la Argentina de encontrar un lugar en las cuestiones globales. Me permito traer un poco una comparación que puede parecer exagerada, pero que tal vez con ánimo de provocar me animo a traer. Decía el periodista y escritor Jean Daniel, que a principio de la década del ‘80 buena parte de occidente tenía como temor principal morir en un holocausto nuclear, con la notable excepción de la Argentina, donde el tema parecía que no era nuestro problema. La cuestión ambiental, y sobre todo la cuestión del cambio climático, tiene hoy algunos puntos de contacto con aquél viejo temor: su dimensión global, su dimensión si no catastrófica, al menos que augura grandes dificultades, y sobre todo la enorme dificultad de gestionar este tipo de cuestiones que involucran, desde el punto de vista de los afectados, a todo el mundo, y desde el punto de vista de quienes tienen las responsabilidades, a un número mayor de actores poderosos. ¿Hay algún otro punto de contacto que valga la pena tener en cuenta y aprender para, por un lado, no repetir ese aislamiento y por otro lado encontrar vías de solución?

RSO.—Yo creo que los puntos de contactos son numerosos, lo que pasa es que se eluden metódicamente. Por ejemplo, la Argentina ha aprobado en el

Congreso y ratificado posteriormente, la mayor parte de los acuerdos ambientales internacionales, con excepción de uno que se refiere a los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación, donde hay un error que yo creo que se cometió; y otro que no hemos ratificado tampoco es el Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología. Fuera de esos, casi todos los hemos ratificado. Muchos de ellos son acuerdos programáticos, donde lo más importante son los principios. Si uno lee la Constitución, la jerarquía que la Constitución le da a los acuerdos internacionales, y el artículo donde se dice que los supuestos básicos de la política ambiental van a ser establecidos por el Congreso Nacional, la verdad es que tenemos un repertorio de supuestos básicos incorporados en esos tratados a los que no les prestamos ninguna atención.

Ahora, la razón por la que yo creo que no le prestamos atención a la protección del ambiente y los recursos naturales es por la visión “cortoplacista” que tenemos. Prestar atención a los Recursos Naturales tiene un costo. Un costo inmediato y una ventaja futura. Y puede tener un costo financiero mediato. Si se tuviera el cuidado de no descargar efluentes contaminados en el Riachuelo la situación sería más saludable. Y la verdad es que tratar los efluentes antes de descargarlos tiene un costo. Entonces, el industrial prefiere no asumir ese costo, y generalmente elude ese costo sobornando a la autoridad de distintas maneras; pero no es posible pensar que en el conurbano bonaerense ocurre lo que ocurre si uno no mete el elemento de la corrupción en el sistema. Y eso es lo que pasa.

259

Entonces esto es lo que hace que no seamos capaces de tener nuestra propia política por el corto placismo, por la ventaja financiera inmediata, y, consecuentemente, no tengamos posibilidad de incorporarnos a algo más general.

Florencia Saulino (FS)—¿Usted cree que esa dificultad está relacionada con la forma de organización federal o simplemente con una falta de interés por la cuestión ambiental? O sea, ¿son las Provincias las que dificultan la adopción de política ambiental Nacional, o es simplemente un desinterés del gobierno nacional por el tema ambiental?

REO. —No, yo creo que en primer lugar, no hay interés del gobierno nacional. Y las Provincias actúan de distintas maneras, porque no hay un denominador común para todas las conductas de las Provincias. A veces actúan de manera que no es tan racional. Por ejemplo, la provincia de Entre Ríos tiene un problema con una planta de celulosa que se ubica enfrente y que contamina, sin duda, entonces prohíbe la celulosa en la provincia. Y entonces que, ¿no vamos a tener papel? Se da cuenta, esto no es racional. Pero indica que hay un cierto interés en avanzar. Y la provincia de Corrientes, aguas arriba, dice “quiero tener todas las plantas de celulosa posible”. Ahora, hace falta tener un criterio de ordenamiento territorial. En

la Académica de Ciencias del Ambiente en el 2007, para la otra elección, hicimos una propuesta de como pensar la política ambiental. Y decíamos, primero hay que saber qué es lo que hay, cosa que no sabemos. Y después empezar a ordenar el territorio. Nunca nadie nos dio ni cinco de corte por más que lo repartimos por todos lados. Pero no hay vocación nacional. Y en las provincias, en muchas de ellas existe o el “cortoplacismo” del beneficio inmediato (Corrientes) o la deformación de Entre Ríos que dice “no quiero celulosa”, y ¿en que van a escribir? Si no van a tener papel. Hay que tener un cierto equilibrio.

LGS.—Algunos buscan muy fuertemente en las ciencias partes de estas respuestas, que han venido a jugar un rol muy importante en tratar de pensar, más allá del corto plazo, en materia ambiental. Sin embargo, al mismo tiempo, como un fantasma que acompaña al conocimiento científico, en materia ambiental, y particularmente en las cuestiones globales, la incertidumbre empieza también a aparecer fuertemente como uno de los límites a ese conocimiento científico. Y esto nos lleva a una situación que a veces es paradójica: pedimos, exigimos ciencia para poder solucionar parte de nuestra ignorancia, y rápidamente la ciencia llega a un punto donde tampoco es capaz hoy de dar respuestas certeras y nos devuelve a la política. ¿Cómo ha influido esto hoy, por lo pronto en las negociaciones de los tratados internacionales?

260

REO.—Mucho, ha influido mucho. En el año ‘89 yo volví de Chile y me pusieron a cargo de los temas ambientales en la Cancillería y lo primero que tenía frente a mí era el cambio climático, del cual tenía una idea muy general. Entonces salí a buscar por las universidades quienes sabían de la física y de la química de la atmósfera de la tierra y encontré muchos especialistas en la física de la atmósfera del sol, pero no de la tierra. Había poco. Ahí encontré a alguien que me ayudó mucho, que no estaba en la Universidad en ese momento, que es el Dr. Osvaldo Canziani Padre.

Había un ejercicio del que nos fuimos beneficiando todos, que es el IPCC. Y ahí se plantea esto que vos decís: ellos muestran las alternativas y se las dejan para que decidan los políticos. Y esto es así porque la evidencia científica solo se tiene cuando se produce el fenómeno y acá lo que estamos tratando de hacer es evitar que algo pase. Entonces surgió esta idea que prendió mucho, y que viene en realidad inicialmente planteada en Alemania en el año ‘67, que es el principio de precaución. Una cosa es el principio de prevención, cuando uno sabe que seguro algo va a producir un daño está obligado a evitarlo. Pero cuando no se tiene toda la certeza científica sobre el daño, y el daño puede ser grande, entonces no hay excusa para no actuar.

En el caso del clima, está claro que es bueno ser eficiente en el uso de la energía. Independientemente de cualquier otra cosa, es bueno ser eficiente en el uso de

la energía. Y esto es precaución. Y esto es lo que no se sigue. El problema está planteado, uno lo discute con los científicos, ellos le ofrecen cuatro escenarios posibles, cual es el que eventualmente más razonablemente puede ocurrir. Peor todavía. Hay un fenómeno que se produce que se parece a lo que va a producirse con el cambio climático. Entonces uno pregunta, “¿esto es consecuencia del cambio climático?” “Mirá, todavía no te puedo decir, hay que esperar”.

Entonces, la ciencia es fundamental para entender lo que está pasando, pero lo que es sustancial es la decisión política prudente y eso es lo que no se tiene cuando hay “cortoplacismo”, o propósito de beneficio inmediato. No hay que esperar a que la ciencia haga dictámenes asertivos. Lo que se puede esperar de la ciencia, desde mi experiencia, es la presentación del problema con todas sus alternativas y uno debe elegir la más razonable.

LGS.—El principio de precaución, al que hacés referencia, es un principio que es permanentemente atacado. Normalmente es un principio que tiene muy mala prensa. Además de ser muchas veces utilizado de un modo poco cuidadoso, y apelar al principio precautorio a veces sin poder definir los límites en que debería ser utilizado cuando hay presencia de incertidumbre, cuando hay un peligro grave, y la necesidad de evitarlo sin demora, también es visto como un principio que impide el progreso, y es atacado desde ese punto de vista. Por otro lado, en ese mismo progreso o avance tecnológico se cifran buena parte de las esperanzas de poder abordar el problema del cambio climático. Esa mala prensa del principio precautorio, ¿está siendo, en tu opinión, abordada cuidadosamente por aquellos quienes lo defienden? ¿o está perdiendo el principio precautorio el rol que debería tener?

261

REO.—Yo creo que no ha sido siempre bien defendido. Por ejemplo, yo creo que la formulación del principio precautorio en la Ley General del Ambiente está equivocada. Yo trabajé en la formulación del principio precautorio en el punto 15 de la Declaración de Río, donde dice que es “enfoque”: Principio 15 “el Enfoque Precautorio”. En cambio en la ley nuestra es mucho más amplio.

El principio precautorio ha ido entrando en distintos instrumentos internacionales vinculantes. El más notable es el Convenio Sanitario y Fitosanitario de la OMC. El convenio Sanitario y Fitosanitario fija todas las condiciones para el comercio de productos animales y vegetales. Pero en el artículo 5.7 le abre un espacio al principio de precaución. Y le abre un espacio, pero en el anexo fija los parámetros. Es decir, no se puede aplicar indefinidamente el principio precautorio. Si alguien no tiene toda la certeza científica sobre si algo puede producir un perjuicio sensible, grave para el ambiente, entonces puede aplicar el principio pero tiene que además ver hasta dónde, cuándo e ir probando. Esto, que está bien desarrollado en las normas de la OMC, en este caso, es lo que debería hacerse en todo los demás casos. No



ocurre así, hay casos en donde aparece una formulación como la de la ley nuestra, que me parece que es excesiva, y entonces eso no ayuda.

También el principio de precaución ha sido negado por razones políticas y económicas. Los países de la OPEC, los productores y exportadores de petróleo, no quieren saber nada con el principio precautorio porque quieren vender la mayor cantidad posible de petróleo en el menor tiempo posible.

Después, muchos otros sectores de interés que quieren mitigar esto. El protocolo de Kioto, por ejemplo, tiene un colchón (tenía un colchón, porque ahora se le agujereó todo el colchón, la casa, la cama, todo). Tenía un colchón desde el momento en que se aprobó en el año 1997 hasta el momento en que comenzaba en el 2008 el primer período de compromiso. ¿Por qué esos 10 años? Esos diez años se dejaron con el doble propósito de permitir la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías y además dar un cierto tiempo para la renovación de equipos de capital.

Yo me acuerdo cuando salía de Kioto para volver a tomar el avión acá, en el mismo tren venía un señor que era representante de las industrias de automóviles. Y me dijo “mire, esto que ha salido no es fácil para nosotros, pero nos da unos parámetros en los que tenemos cierto tiempo para cumplir.” Y venía más o menos satisfecho. ¿Qué pasó? Estados Unidos empezó a retirarse e inmediatamente se cayó toda la expectativa. Las renovaciones de equipo de capital fueron por la misma clase de equipo que había antes. No se avanzó en investigación y desarrollo, y todo esto se enredó al punto de que el propio Estados Unidos está en una situación que hoy, aunque quisiera, le es imposible ser parte del Protocolo.

Entonces el principio de precaución tuvo mala suerte, estuvo bien formulado, no en todos los casos se aplicó bien, en algunos sí se aplicó bien. Y encontró la resistencia de los intereses creados. Los que mueven a Bush a mandar en marzo de 2001 la carta que manda al Senado diciendo que no quiere el Protocolo de Kioto es el lobby del carbón, que es justamente el sector que más iba a tener que reducir emisiones, más que el petróleo.

FS.— Yo quería llevarlo un poco para atrás y preguntarle sobre el proceso de las negociaciones de la Convención Marco y del Protocolo de Kioto.

REO.—La Convención Marco la negociamos desde cero. Normalmente cuando se negocia una convención, la situación ideal es que haya pasado antes por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, por la Asamblea General, y uno arranca desde un texto que tiene más o menos cierta consistencia. Acá no había ese camino, lo que hubo fue la evidencia de que se estaba produciendo el fenómeno en los '80, la creación del IPCC en el '88, el primer informe de evaluación del IPCC en el '90, que dice “miren, acá hay un problema” y hace una recomendación “es bueno que se organice una forma para que la comunidad



internacional responda al cambio climático”, esa recomendación se considera en la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, que se hace en noviembre en Ginebra, de la que yo participe, y después pasa a la Asamblea General de Naciones Unidas y se convoca a un comité que tiene que negociar, sin ninguna letra escrita antes, el texto de la convención.

Nos juntamos en un pueblito que se llama Chantilli en Virgina y empezamos de cero, pero peleando por todo, y hubo buenas propuestas iniciales. Por ejemplo, el delegado inglés circuló un papel que tenía cierta racionalidad, pero fue rechazado. El Secretario que nombraron en ese momento, también hizo un borrador, rechazado. Entonces hubo que empezar a juntar pedacitos que cada uno presentaba y combinarlos.

Por ejemplo, el artículo 2 de la Convención Marco sobre Cambio Climático fue negociado finalmente en un sótano del Palacio de las Naciones en Ginebra y combina todo: el objetivo es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, a un nivel que no resulte perjudicial para el sistema climático, pero que no signifique reducir la producción de alimentos ni cree inconvenientes al desarrollo económico. Entonces cuando juntamos todas esas ideas todos nos felicitamos y lo aprobamos. Ahora, ¿qué quiere decir?, eso es otra cosa. Hasta hoy mismo no se termina de entender. Entonces lo que pasó con esa Convención es que se fueron juntando distintas ideas, que pudieron finalmente amalgamarse en la Convención.

263

Uno de los puntos clave de la Convención es que crea categorías de países. ¿Qué categorías? Bueno una cosa era la situación de los países en desarrollo y otra la de los países desarrollados, todo el mundo puede estar de acuerdo en esto, ahora cuando se trata de saber cuáles son los países desarrollados y cuáles son los países en desarrollo, ahí ya empieza a complicarse.

Nadie duda de que Estados Unidos es desarrollado y que Haití es un país en desarrollo. Ahora, cuando se va acortando el asunto, ¿Singapur es en desarrollo o desarrollado?, ¿Corea del Sur es en desarrollo o desarrollado?, y entonces tratamos de encontrar un criterio que sirviera para identificar a los desarrollados. La aproximación ingenua es el ingreso *per capita*. Y no da así, porque uno encuentra islas en el Caribe que tienen un altísimo ingreso *per capita* y que son absolutamente subdesarrollados. Entonces no había un criterio que sirviera para formar la categoría por connotación, y cuando uno no puede definir por connotación, la otra forma de definir es por denotación, que significa hacer una lista. Entonces, “estos” son los desarrollados. Ibamos a hacer la lista ¿de los países desarrollados o los países en desarrollo? “Bueno, son menos los desarrollados, hagamos la lista de lo desarrollados.”

¿Cuáles son los países desarrollados? Eso se discute y se resuelve en la semana santa del ‘92 en Paris. Primero que todo, los países de la OECD, que es el club

de los países ricos, con un inconveniente, que es miembro Turquía, que no puede ser considerado un país rico, pero es miembro. Esos seguro. ¿Y quienes más?, bueno en ese momento, en el '92, se había dispersado la URSS y entonces había que buscar los países industrializados que habían sido economías centralmente planificadas, y fueron metidos en la misma bolsa. Entonces la bolsa, que es lo que hoy se llama Anexo I de la Convención, la lista de países es básicamente eso, los países miembros de la OECD más los que habían sido economías centralmente planificadas que estaban en transición a la economía de mercado. Y esa era la lista.

En ese momento era cierto, era una radiografía bastante precisa. Si alguien me dice que esto es arbitrario, y si... un poco arbitrario es. ¿Servía?, sí servía, porque permitía avanzar. ¿Sirve hoy? No, hoy no sirve porque China no es lo que era, Brasil, no es lo que era, India no es lo que era, Indonesia no es lo que era, México es hoy miembro de la OECD, Corea del Sur es miembro de la OECD y Chile es miembro de la OECD. Entonces, la situación cambió.

Bueno, entonces, con esa división se hicieron compromisos distintos. Unos compromisos más generales para los países en desarrollo y un poquito más específicos, muy poco más específicos, para los países desarrollados. El Art. 4 de la Convención, el Art. 2 (a) y (b) (los dos párrafos jugados conjuntamente) indican que los países desarrollados, como una demostración de que tomaban el liderazgo para mitigar, iban a volver hacia el fin del siglo, 10 años después, a los niveles de emisión que tuvieron en el año 1990. Esto, otra vez, son dos párrafos que el lector ingenuo dice “¿qué es esto?” Esos párrafos fueron redactados por el jefe de la delegación de los Estados Unidos, consultados por la OECD, aceptados por la OECD, y después aceptados por los demás. Uno puede reconocer ese texto como de él. Pero el párrafo siguiente decía que en la primera reunión de las partes de la convención se iba a determinar si ese compromiso era suficiente, y si no era suficiente habría que buscar otra fórmula adicional, que después terminó siendo el protocolo de Kioto.

Ahora, por las otras cosas que tiene la convención, las políticas descriptas en el Art. 4(1) y que alcanzan a todos los países en desarrollo, nadie tiene la menor preocupación. Las obligaciones de mitigar dependen de que haya disponibilidad de recursos financieros. Nunca hubo.

Para el protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, se creó un fondo multilateral que paga la transformación de la industria, y por el cual nosotros hemos recibido más de 65 millones de dólares. Ahora, ¿cuál es la diferencia? En el protocolo de Montreal hay un interés industrial, la transformación de la industria se hace aplicando nuevos productos, nuevas tecnologías, desarrollados por la industria de los países centrales. El protocolo fue posible cuando DuPont desarrolló los hidroclorofluorocarbono, pero para usarlos había que hacer inversión y para todo eso hubo plata, que siempre era el mejor negocio para la industria.

Bueno, esto no pasa para el clima. Cuando quisimos hacer un fondo para el clima se vino toda una jugada complicada y apareció el GEF. En el año '92, si tienen la paciencia de leer la Agenda XXI, van a ver que se considera que son necesarios anualmente para el año '92 90 mil millones de dólares por año para todo el tema ambiental y para el clima unos 14 mil millones de dólares por año. Bueno, se creó el GEF que no llega a los 4 mil millones cada tres años.

LGS—El protocolo de Montreal se muestra siempre como una arquitectura institucional exitosa y es un espejo para lo que, algunos piensan, debió haber sido la implementación de la Convención de Cambio Climático. Ahora, en tu exposición aparece una cuestión que por lo menos está menos nombrada como uno de los problemas, que tuvo que ver justamente con que la Convención se negocia tal vez sin un proceso previo, y por tanto sin una toma de conciencia, al menos de las opiniones pública, pero tampoco pareciera de los Estados, sobre la necesidad tal vez acuciante de abordar el problema del cambio climático. ¿Crees que ambas cuestiones jugaron un rol? ¿Hubiera habido una posibilidad de tener una arquitectura, un diseño institucional alternativo, si hubiera existido esa conciencia, como sí sucedía con el adelgazamiento de la capa de ozono?

REO—Bueno, lo primero que tratamos de ver cuando empezamos la negociación fue si era posible adoptar un formato similar. El formato del Protocolo de Montreal lo que hace es suprimir el uso de determinadas sustancias en ciertos plazos. Nosotros teníamos gases cuya supresión es imposible ¿cómo vas a suprimir el dióxido de carbono? ¿cómo vas a suprimir el metano?

Los gases que se suprimían en el protocolo de Montreal eran gases industriales. Había muchas empresas que producían distintos clorofluorocarbonos, que tenían distintos usos, algunos servían para refrigeración, otros servían para hacer colchones de goma espuma, en fin, tenían distintos usos, y lo que hacía falta era que la industria produjera algo para reemplazarlos. Entonces, la Convención sobre ozono se aprueba en el '85 sin ningún compromiso de sustitución, simplemente con políticas generales. Cuando DuPont encuentra el hidroc fluorocarbono y lo puede comercializar resulta posible hacer el protocolo de Montreal y empezar la sustitución.

No había paralelo con el clima. En el clima se trata de otros gases y además, la Convención habla en general, pero cuando se fue al protocolo se tomaron 6 gases. Una posición inicial de los pequeños Estados insulares fue que se refiriera solamente al dióxido de carbono. ¿Por qué? Bueno, porque es la principal causa, además es fácilmente identificable, fácilmente medible, se sabe lo que es. Hay otros gases que están en la naturaleza y que además se generaban por la combustión de fósiles que podían acercarse, como el metano. Entonces, el metano, después le digo como

se compara, pero el metano tiene un valor de calentamiento global más alto que el dióxido carbono. Y está el óxido nitroso, que también proviene de la combustión. Entonces, bueno, pongamos estos tres y hacemos una canasta de tres. Entonces en la negociación del Protocolo, Estados Unidos dice “mire con esos tres gases yo no puedo suscribir el Protocolo, yo necesito incorporar gases industriales porque son de un alto valor como gases del efecto invernadero, y yo puedo hacer una canasta que me permita reducir ahí y entrar en el protocolo.” Entonces, por iniciativa de Estados Unidos la canasta se hizo de seis gases.

Yo ahora soy miembro del comité de cumplimiento del protocolo de Kioto. Cuando se trata de emisiones de dióxido de carbono no hay dificultad, los inventarios vienen bien, se entienden. Cuando vienen emisiones de metano, y ... ahí empieza a haber dificultades, porque hay incertidumbres que pueden ser de hasta el 40%. Cuando vienen las emisiones de óxido nitroso, la incertidumbre puede ser de hasta del 80%, o sea 50% en exceso o 30% en defecto, y eso viene dicho en el inventario y es aceptado por todo el mundo como válido. Este es uno de los problemas que habría que encarar.

Cuando se pasa a los otros gases los grandes países industrializados saben lo que tienen, pero cuando uno va a los países de Europa oriental, le dicen “yo no tengo este gas, ¿de dónde sale?” Y lo que pasa es que caen en incumplimientos y empieza todo el tema de las sanciones. Entonces eso está pasando. Una de las cosas que habría que hacer, yo creo, es revisar eso. Revisarlo, hacer distintos acuerdos para cada gas.

266

Otra cosa que pasó y que vale la pena que sepan es la métrica. ¿Cómo se mide? Con el ozono era bastante fácil, porque cada molécula de CFC liberaba átomos de cloro, cada uno capaz de destruir 100.000 moléculas de ozono. Entonces era fácil llevar la contabilidad. Cuando fuimos al cambio climático quisimos hacer lo mismo: ¿cuál es el potencial de calentamiento? En realidad lo que los científicos miden es la radiación, es decir ¿cuantos kilovatios por metro cuadrado? Pero había que tomar algo que sirviera para comparar y se tomó un criterio “potencial de calentamiento global”. El “potencial de calentamiento global” estimado por el IPCC en 1995. Estábamos en el '97 y había que aplicarlo en el 2008. Entonces, yo dije “¿cómo vamos a tomar un dato para aplicarlo 12 años después?”. Pero la opinión general fue que era mejor tener certeza sobre los valores que estar esperando el real.

Segundo punto, ¿en qué horizonte? Porque como los gases tienen distinta longitud de vida tienen distinto efecto sobre la atmósfera. El metano tiene una vida mucho más corta, entonces tiene un efecto mayor en el corto plazo y un efecto menor a largo plazo. La unidad siempre es el carbono. Si uno toma el metano a 100 años es 21 veces más poderoso que el Carbono. Si lo toma a 50 años es 70 veces más poderoso. Ahora si estamos queriendo hacer una reducción de las concentraciones de gases del efecto invernadero en la atmósfera a 30 años, ¿cómo seguimos manejándonos con un horizonte a 100? Les puedo hacer el mismo argumento con los demás. No los confundo pero se puede ver en las tablas del IPCC.

Además, el IPCC fue variando los valores. Entonces, los valores de 1995 no son los valores del 2007. Eso necesita ser revisado y hay una renuencia a revisar esto que es muy negativa. Hay una investigadora inglesa que trabajó conmigo que se llama Joanna Depledge y escribió un artículo sobre la “osificación de los delegados”. A los delegados se les osificó el cerebro, se quedaron con lo que tenían en ese momento, y no consiguen salir adelante. Y esto es así.

Hay un problema en las reuniones y en la formación de los que tienen que decidir y en los mecanismos de decisión, que es un problema político. No más del 5% de los delegados que van a una reunión ha leído los documentos. Y hay un grupo que ha leído los documentos que le tocan a él pero no los demás. Y esto no es bueno, porque uno tiene que saber que está pasando con los demás. Y no es que se junten y cambien de opinión, porque no hay tiempo, las cosas pasan muy rápidamente. Entonces, hay un problema de información.

También hay un problema que se plantea entre distintos tipos de delegados: tenés un abogado, un licenciados en ciencia políticas, un científicos, ¡y no te vaya a caer un ambientalista! Si vos tenés una delegación con esos cuatro delegados es muy difícil tener una posición común, porque cada uno tiene un punto de vista distinto. Y eso dificulta también la adopción de decisiones. Entonces, hay una tendencia a conservar las cosas que en un momento se acordaron.

Y después estamos hablando de una conferencia de 190 países, no actúan individualmente, actúan por grupos de interés. El peor de todos los grupos, el más grande es el grupo de los 77. ¿Por qué el peor?, porque hay toda clase de países ahí: están los pequeños Estados insulares que tienen una posición muy proactiva, está la OPEC que tiene una posición muy negativa y ahora tenemos estos monstruos de mega países en desarrollo, como China, Brasil, que tienen una posición muy conservadora porque no quieren tomar compromisos de mitigación. Entonces, ese grupo es malo. Los que funcionaban muy bien cuando eran quince, eran los países de la Unión Europea, ahora que son 27 les cuesta bastante. Y después hay otros grupos que se van formando. Todo eso hay que llevarlo a la negociación y es difícil.

267

LGS— Próximamente va a empezar la nueva conferencia de las partes que se reúne en Durban y pareciera que un cierto pesimismo está ganando la cumbre y se empieza a imponer una idea, no ya de intentar mitigar el cambio climático a partir del control de los gases, sino hacer un esfuerzo mayor en la adaptación, descontando que los efectos ya van a ser importantes y probablemente sea muy difícil revertirlos en los plazos que, al menos la ciencia hasta hoy nos dice que son necesarios. Se habla por lo tanto de que hay una ventana muy corta de tiempo, tal vez 5 años, para no quedar atrapados en una cierta tecnología, en una cierta inercia que después va a ser muy difícil de desmontar. ¿Estaremos corriendo, como sociedad planetaria si es que vale esa idea, detrás de una situación que ya a esta altura es irreversible?

REO.— Yo creo que la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera no se va a reducir. Pueden mirar por Internet, la página web del observatorio de Mauna Loa en Estados Unidos les da la observación semanal de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera. Esa concentración ya está en 390 ppm y el grupo de Estados insulares quiere que baje a 350ppm. Eso no va a ocurrir. Esto va a seguir subiendo. Los más optimistas piensan que redondea a 450ppm.

Si llega a 450ppm hay un correlato con el aumento de la temperatura, que es lo que se siente acá. Ese correlato no es lineal porque la sensibilidad térmica no es lineal con respecto a la concentración de gases del efecto invernadero y hay sorpresas. La liberación de gases de pronto se produce por causas que no siempre estaban previstas. El derretimiento de los hielos árticos ha producido un incremento notable en la emisión de metano que estaba atrapado en el hielo. Y la absorción de dióxido de carbono en el mar ha producido una fuerte acidificación, con problemas de tipo biológico en el mar, pero además con una reducción en la capacidad de absorción del mar. De modo que, de todo lo que se estaba liberando, la parte que iba al mar es como que ya se llenó. Entonces, si hoy se estabilizaran las emisiones, todavía las concentraciones seguirían creciendo y producirían cambios en la tierra.

268

En Kioto el énfasis estuvo puesto en la mitigación. En 2004, cuando se hizo la conferencia en Buenos Aires, ahí pusimos como primer tema la adaptación, porque era clarísimo que cualquiera fuera la mitigación posible era necesaria la adaptación. Y ahora, como decís, los que se ven en dificultad para mitigar, ponen mayor énfasis en la adaptación. Pero la adaptación siempre va a ser necesaria, pero la mitigación es imprescindible, porque sino no se contiene el proceso. Lo que me parece es que habría que cambiar las vías por las que se buscó la mitigación. Porque las que se buscaron, no es que fueran malas, pero resulta que han generado una resistencia y no se consigue avanzar.

FS.— ¿Cuál es su perspectiva de las negociaciones actuales?

REO. —Es negativa. Yo creo que todo esto empezó a decaer en el 2005. Hicimos la conferencia en 2004 en Buenos Aires, que salió relativamente bien, con dos cosas importantes. Primero este impulso a la adaptación y segundo, el inicio del estudio de fórmulas para volver a traer a Estados Unidos al ejercicio. Ese inicio se llamó en aquel momento “seminario de expertos gubernamentales”. Después en 2005, en Montreal, cambia, y hay un poco más de optimismo otra vez porque había entrado en vigor el protocolo de Kioto con la ratificación Rusa. Y este ejercicio que se había hecho, había resultado más o menos amable, aún con funcionarios de la administración Bush. Entonces se pasó a otro ejercicio un poco más avanzado, de un grupo de trabajo para hacer algunas recomendaciones. Hasta ahí hubo conducción.

En 2006 no pasó nada, las cosas dieron vueltas sin avanzar. En 2007, se fue a Bali. En Bali presenciamos un espectáculo que no era racional, porque lo que se aprueba finalmente como hoja de ruta de Bali es un árbol de navidad donde cada uno cuelga su adornito. Y dice “bueno esto lo vamos a hacer todo para 2009”, en dos años, y no se hizo nada.

Y en 2009 llegamos al fracaso tremendo de Copenhague. Algunos países con Dinamarca a la cabeza quieren imponer una convención que nadie acepta. Y la gente sale de Copenhague muerta de frío –¡a quien se le ocurre reunirse en diciembre en Copenhague! – sin ningún acuerdo, todos peleados. Los mexicanos tuvieron la habilidad de vender vidrios de colores, compraron todos espejitos de colores, pero nada sustantivo. Y entonces de Cancún a Durban no ha pasado nada, ni siquiera las cosas que iban a funcionar en seguida como el fondo financiero. Ahora, lo que hay que hacer, yo creo, no sé que pasará, es refrescar las ideas. Hay que sentarse, pisar la pelota, mirar alrededor y ver como seguir jugando.

FS.— ¿Qué cree usted que puede llegar a pasar si no se logra llegar a un acuerdo?, porque ya estamos bastante cerca del fin del primer período de compromiso.

REO.— Sí, y el primer período de compromiso sigue funcionando. Los países más o menos han cumplido. Se puede ver como está funcionando. Los que están en el protocolo no van a tener inconvenientes en general, salvo esos problemas de contabilidad de las emisiones que yo señalaba, o de organización de los sistemas nacionales. Pasa que las emisiones siguen creciendo por los que no tienen compromisos cuantificables, y eso es lo que habría que corregir. El sistema sigue vivo. Para saber que pasó en el 2012 hay que esperar hasta 2014, que es cuando se presentan los inventarios. Hay dos años más. Hay una inercia de la burocracia que va a hacer que esto siga. Después de Durban habrá otra ciudad, no sé cual, en donde se hará la próxima reunión. Lo que hay que hacer, creo yo, es utilizar la inercia de la burocracia para meterle nuevas ideas. Ahí uno tiene que superar la osificación de los delegados de la que hablaba mi amiga.

LGS.— Creo que hemos podido pasar por una charla bien interesante y recuperar la textura de una discusión de una negociación que es absolutamente actual, que cuando la vemos en los papeles parece más clara, porque uno ve los resultados y no los procesos. Y el hecho de haber contado con la generosidad de uno de sus protagonistas nos echó una mirada distinta, una perspectiva distinta, sobre la que tendremos tiempo de reflexionar, de aprender y de imaginar todas las próximas preguntas que quedan pendientes para los próximos encuentros. Y sobre todo agradecerle a Raúl su presencia.



