



Artículos

El cambio del clima global y las monarquías del Consejo de Cooperación del Golfo

Mg. Ornella Fabani¹

Resumen

El Golfo Árabe o Golfo Pérsico, según su denominación iraní, se encuentra situado al sudoeste de Asia, un área de relevancia geoestratégica no sólo por unir tres Continentes, sino por disponer de recursos hidrocarbúricos abundantes. Estos países poseen en su conjunto un cuarto de las reservas probadas de gas natural a nivel mundial y son responsables de tres cuartas partes de las exportaciones y de la producción de crudo de la región. El objetivo del trabajo es otorgar herramientas al estudio del posicionamiento de los Estados parte del Consejo de Cooperación del Golfo en lo relativo al cambio climático global. Con tal fin se procede a analizar la posición que éstos han asumido frente al tema en los organismos internacionales, así como se realiza un balance sobre la última cumbre sobre cambio climático que tuvo lugar en Doha a fines de 2012

Introducción

El Golfo Árabe o Golfo Pérsico, según su denominación iraní, se encuentra situado al sudoeste de Asia, un área de relevancia geoestratégica no sólo por unir tres Continentes, sino por disponer de recursos hidrocarbúricos abundantes. Estos países poseen en su conjunto un cuarto de las reservas probadas de gas natural a nivel mundial y son responsables de tres cuartas partes de las exportaciones y de la producción de crudo de la región. Como consecuencia, sus volúmenes de extracción, su escala de producción y su propia demanda domés-

¹ Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

tica presenta cuestionamientos ambientales, fundamentalmente en el marco de las actuales conversaciones en lo relativo al cambio climático.

A los fines de este aporte, se presta particular atención a los seis países que en 1981 conformaron el Consejo de Cooperación de Árabes del Golfo (CCG)², un organismo subregional que ha tenido por objetivo último la cooperación entre sus miembros en las más diversas áreas.

Para ser más específicos en lo relativo a la relevancia estratégica regional, ha de tenerse en cuenta que más de la mitad de las reservas internacionales de crudo están ubicadas en Medio Oriente. En particular, los Estados miembros del bloque son responsables del 75% de las exportaciones y la producción de esta región y poseen alrededor del 65% de las reservas de Medio Oriente (Garralda, L'Hotellerie Fallois, 2008). Aún más, los Estados parte del CCG también poseen grandes reservas de gas natural. Tal es así que estos seis países controlan conjuntamente el 23% de las reservas probadas a nivel mundial (The Economist Intelligence Unit, 2010).

Arabia Saudita cuenta con aproximadamente el 4% de las reservadas probadas de gas natural y el 20% de las reservas probadas de crudo del mundo; convirtiéndose no sólo en el país con mayores reservas sino también en el principal productor de este último. Además, el Reino realiza alrededor del 16% de las exportaciones de petróleo mundiales (Oficina Económica y Comercial de España en Riad, 2010: 11).

En el caso de Qatar, si bien sus reservas de crudo en comparación con las de algunos de sus socios carecen de relevancia, el emirato se erige como la tercera gran reserva internacional de gas natural, seguido por Arabia Saudita y por Emiratos Árabes Unidos en el cuarto y quinto lugar respectivamente. Al respecto, Qatar cuenta con alrededor de un 14% de las reservas mundiales de gas natural que en gran medida se encuentran ubicadas en lo que se conoce como el Campo Norte, el mayor campo de gas no asociado del mundo.

Del mismo modo, tanto en Arabia Saudita como en Qatar y en los restantes Estados miembros del CCG los hidrocarburos son responsables de un amplio porcentaje del PBI, entre un 34% y un 54 %, de los ingresos por exportaciones y asimismo de los ingresos de estos gobiernos, entre un 57% y un 89%, según el país bajo análisis (Michelowa, Luomi, 2012: 3).

De cualquier manera, es necesario señalar que la amplia disponibilidad de estos recursos así como también la alta rentabilidad de su explotación ha tenido implicancias tanto positivas como negativas para estos países.

Por un lado, gracias a las ventajas económicas que ha representado la extracción de hidrocarburos, los seis socios del CCG han transitado un fuerte proceso de crecimiento económico que ha derivado en el desarrollo de infraestructura, mejoras en los sistemas de salud, incrementos del empleo en el sector público, subsidios a los servicios públicos, e incluso alguno de estos países ha contado entre aquellos países con mayor PBI per cápita a nivel internacional³.

² Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar.

³ En 2011 Qatar, con un PBI per cápita que giro en tono al 14%, se convirtió en el país con el mayor PBI per cápita a nivel internacional.

Ahora bien, como contrapartida, el uso y abuso de los hidrocarburos también conlleva implicancias negativas. Al respecto cabe mencionar la fuerte dependencia económica de los seis socios de la explotación de estos recursos y su aún escasa diversificación económica, que los vuelven sumamente vulnerables a la volatilidad de los precios internacionales de los mismos.

Además, no puede pasarse por alto que algunos de estos países son responsables de la mayores emisiones de CO₂ per cápita a nivel global, produciendo emisiones diez veces superiores al ciudadano promedio a nivel mundial. Los países miembros del CCG emiten de forma conjunta 26,3 toneladas de CO₂ per cápita al año, seis veces por encima del promedio global, emisiones que emergen como la contracara de los beneficios económicos que presenta el sector de los hidrocarburos para estas naciones (Althus, 2012).

Al respecto, este nivel de emisiones se encuentra íntimamente vinculado no sólo con la extracción y producción de hidrocarburos sino también con las políticas de subsidio a los servicios públicos que han introducido las monarquías del Golfo, favoreciendo un altísimo consumo de energía.

El consumo desmedido de recursos, sostiene Luomi (2012), demuestran la "insostenibilidad natural" de estos países, concepto asociado a un uso de los recursos naturales que no va de la mano con la prosperidad y el desarrollo humano presente y futuro. A lo que la autora agrega que Qatar, Kuwait y Emiratos Árabes actualmente son responsables de la mayor "huella ecológica" a nivel internacional; siendo este un indicador que evalúa el consumo de recursos dentro de las fronteras de los países, paradójicamente en este caso, excluyendo las exportaciones aunque incluyendo las importaciones.

En consecuencia, el objetivo del siguiente trabajo es otorgar herramientas al estudio del posicionamiento de los Estados parte del CCG en lo relativo al cambio climático global. Con tal fin se procede a analizar la posición que éstos han asumido frente al tema en los organismos internacionales, así como se realiza un balance sobre la última cumbre sobre cambio climático que tuvo lugar en Doha a fines de 2012.

La evolución de la posición de los Estados del CCG frente al cambio climático en los foros medio ambientales

En lo que respecta al posicionamiento que los Estados miembros del CCG han asumido frente al cambio climático es menester destacar que, aunque no todos los socios del organismo son parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)⁴, estos al igual que el resto de sus vecinos árabes han tendido a seguir la línea de esta organización y de quien ha fungido como su líder, Arabia Saudita.

Al respecto Althus (2012:2) sostiene que la política de la OPEP, bajo el liderazgo saudí ha tenido un carácter obstruccionista en el marco de las conferencias de Naciones Unidas sobre cambio climático, en virtud de la implementación de demandas y tácticas que han persiguiendo el objetivo de ralentizar la

⁴ Omán y Bahrein se encuentran fuera de la organización.

protección climática y las negociaciones sobre reducción de emisiones, para de esta forma proteger el status del petróleo en la economía global. Esto se explica en virtud de que, como ya se ha señalado, tanto Arabia Saudita como los restantes países miembros del CCG tienen una fuerte dependencia económica de sus ventas de hidrocarburos. Por ende, una disminución en el consumo de energía, o incluso en la producción de hidrocarburos, seguramente traería aparejado una disminución de sus ingresos, que como ya se ha puesto de manifiesto resultan vitales para la supervivencia misma de los seis regímenes del Golfo.

En esta línea, desde el inicio de las negociaciones en torno a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) la OPEP ha evitado asumir compromisos vinculantes en lo relativo a reducciones cuantitativas específicas en las emisiones de carbono, a ser implementadas dentro de un período preestablecido. A la par que ha subrayado la responsabilidad primaria de los países industrializados respecto a dichas emisiones. Arabia Saudita, particularmente, fue uno de los promotores de la adopción del principio "responsabilidades comunes pero diferenciadas" que luego derivó en la diferenciación entre países del Anexo I y países que no pertenecen al Anexo I. Es decir, entre países industrializados o economías en transición que se han comprometido a disminuir sus emisiones a niveles propios de los noventa y países en desarrollo que han asumido compromisos mucho más tenues.

En consecuencia, durante las negociaciones en el marco de la CMNUCC estos Estados pujaron por la introducción del artículo 4.8 y su inciso (h). Un artículo que insta a una completa consideración de las necesidades y preocupaciones de los países cuyas economías son altamente dependientes de los ingresos generados por la explotación de hidrocarburos. Finalmente, es importante recordar que en los orígenes de este debate estos países incluso se permitieron dudar sobre la evidencia científica en torno al cambio climático y sus derivaciones (Chatman House, 2005:7).

A su vez, tras la segunda Conferencia de Partes (COP) los países exportadores de petróleo han impulsado la idea de que es necesario el establecimiento de un Fondo de Compensación económica, una posición que luego apoyaron el conjunto de los Estados miembros del G-77. Básicamente aquello que han defendido estas naciones es que las economías de los países en desarrollo y particularmente aquellas que tienen una fuerte dependencia económica de los hidrocarburo serán aquellas que en mayor medida sufrirán los costes de una disminución de emisiones, en virtud de lo cual han reclamado dicha compensación.

De igual modo, han pujado por la introducción de los artículos 2.3 y 3.14 del Protocolo de Kyoto, que instan a los países del Anexo I a cumplir con sus objetivos en términos de emisión de forma tal de minimizar el impacto económico, social y ambiental adverso sobre los países en desarrollo (Chatman House, 2005:7).

Por otra parte, acompañando la posición saudí y de la OPEC los miembros del CCG se encontraron entre aquellos que defendieron el criterio del consenso, y no el de la mayoría, para la adopción de decisiones en el marco del Protocolo de Kyoto, elemento que permitió a estas naciones mantener su poder de veto que, por otro lado, han utilizado en reiteradas oportunidades frenando las nego-

ciaciones⁵. Sin ir más lejos, este método de adopción de decisiones ha evitado hasta el momento, un acuerdo sobre las normas de procedimiento.

A posteriori, en la Conferencia de Marrakesh de 2001 estos países lograron influir sobre los términos de referencia del Fondo Especial para el Cambio Climático lo que permitió incluir actividades vinculadas a la asistencia a los países en desarrollo en pos de la diversificación de sus economías.

Desde entonces la cuestión de apoyar económicamente la diversificación económica de los países en desarrollo ha sido objeto de múltiples debates. También en esta línea los miembros de OPEC han bregado por obtener asistencia para adaptarse al impacto negativo de las políticas internacionales y a las medidas para mitigar el cambio climático, y han demandado la transferencia de tecnologías limpias, particularmente para captura y almacenamiento de carbono, por parte de los países desarrollados.

Ahora bien, no obstante lo hasta aquí planteado, diversos autores dan cuenta de que en los últimos años los países de CCG parecen haber adquirido conciencia o al menos mayor interés respecto a la problemática medioambiental, lo cual se evidencia en la incorporación de este tema en agenda, y se plasma en una evolución de los países del CCG hacia posturas más moderadas en lo que respecta a las negociaciones sobre cambio climático.

En esta línea cabe mencionar que entre 2006 y 2009 Emiratos Árabes, Arabia Saudita y Qatar crearon entidades encargadas de la aprobación de proyectos en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Aún más, en 2009 Emiratos fue escogido para ser sede de la Agencia Internacional de la Energía Renovable, en 2010 creó un Directorio de Energía y Cambio Climático bajo el ala del Ministerio de Relaciones Exteriores, y en la COP que tuvo lugar dicho año impulsó la decisión de incluir al Mecanismo de Captura y Almacenamiento de Carbono como un tipo de proyecto bajo el MDL, tomando distancias de las posiciones más controversiales de la OPEP. Qatar, por su parte, se postuló para ser sede de la Conferencia de Partes que finalmente tuvo lugar en Doha el año pasado. En lo que respecta a Arabia Saudita, el Ministro de Petróleo del Reino sorprendió al declarar públicamente que el cambio climático se encontraba "entre las preocupaciones más urgentes de la humanidad". Al tiempo Riad cambiaba a quien había sido su negociador desde el inicio de las negociaciones de la CMNUCC, Mohamed Al Sabban, famoso por su intransigencia (Michelowa, Luomi, 2012:7).

Al respecto, hay quienes creen que este cambio de perspectiva de las monarquías del Golfo frente a la cuestión climática es producto de una verdadera concientización en relación a esta problemática. Otros analistas destacan aquello que mueve a estos países a tomar medidas contra este flagelo es meramente el constatar la escasez de sus recursos, la merma de sus reservas, y los altos costos de oportunidad que derivan del alto consumo doméstico frente a la exportación o utilización a nivel industrial de los hidrocarburos. Asimismo están quienes presumen que todo pasa por una estrategia de *branding* particularmente de Qatar, Emiratos Árabes y Arabia Saudita, asociada a su búsqueda de prestigio y de posicionarse en el escenario internacional.

⁵ No obstante, para salvar este escollo en la Conferencia Ministerial de Ginebra se decidió implementar la idea del "Consenso menos X".

Desde nuestra perspectiva, se trata de una decisión de tipo pragmática que envuelve diversos aspectos estratégicos. Por un lado, existe un fuerte movimiento a nivel global que puja por la incorporación de la región de Medio Oriente a los debates relativos a la futura economía baja en carbono, aspecto inevitable teniendo en cuenta los informes del IPCC (Panel Intergubernamental de Expertos contra el cambio Climático). Por otra parte, los países que lideran la región reconocen que este cambio es inminente y postulan fórmulas propias de inserción en el debate que no sea exclusivamente a través de las propuestas occidentales. Además, por el presente y el futuro cercano, Medio Oriente seguirá siendo un espacio geoestratégico, puesto que el cambio de matriz energética requiere inversiones cuantiosas y tiempo para hacerlas efectivas. Por otra parte, la región continúa jugando con su rol de Estados en desarrollo nucleados tras el G77+China. Lo cierto es que las próximas reuniones COP (Conferencias de las Partes) del CMNUCCC (Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático) serán esenciales en la definición del rol de los países desarrollados y en desarrollo en el segundo período de compromisos post Kyoto. Medio Oriente deberá definir qué rol considera oportuno asumir y si éste coincide con las expectativas del resto de países de la comunidad internacional. A este respecto, analizamos brevemente los resultados de la Cumbre de Doha.

La Cumbre de Doha

En el marco de su estrategia de *branding* y de su búsqueda por ganar visibilidad, prestigio internacional e incluso cierto protagonismo en el escenario regional Qatar se ha postulado para convertirse en sede de diversos eventos deportivos, encuentros y conferencias de mayor relevancia en el plano internacional. En esta línea se inscribió su postulación como sede de la COP 18, la segunda que tuvo lugar en Medio Oriente luego de una primera experiencia en Marrakech en 2001. Ahora bien lo cierto es que, a más de una década de aquel encuentro, los países miembros de la comunidad internacional siguen evitando asumir compromisos concretos en pos de mitigar el cambio climático.

En lo que respecta a la Cumbre de Doha, tras haberse propuesto en Durban la extensión por un segundo período del Protocolo de Kyoto, que expiraba a fines de diciembre de 2012, esta segunda etapa que habrá de regir entre 2013 y 2020, pudo ser lanzada a tiempo aunque con un día de retraso. Mientras tanto, otro objetivo de este encuentro residió particularmente en comenzar a trabajar en pos de edificar un nuevo régimen climático, que debería adoptarse en 2015 y entrar en funcionamiento en 2020. No obstante, los avances en este sentido fueron escasos.

Vale mencionar que esta segunda fase, a diferencia del nuevo régimen climático que intenta ser obligatorio para todas las partes de la CMNUCCC, sólo obliga a los Estados que hoy conforman el Anexo 1 del Protocolo de Kyoto. En este caso los países de la Unión Europea, Australia, Noruega y Suiza, puesto que otros participantes en la primera etapa decidieron hacerse a un lado en la segunda, tal es el caso de Japón, Rusia, Canadá y Nueva Zelanda. Los cuales, por otra parte, ya no podrán hacer uso de los mecanismos de comercio de emisiones y de los Mecanismos de Desarrollo Limpio, válvulas de escape de Kyoto. Si a esto sumamos que países desarrollados, tales como Estados Unidos, o en vías de desarrollo como es el caso de China o India, que se caracterizan por su alto nivel de emisiones no están obligados a reducir sus emisiones, ya se sea por no

haber ratificado el Protocolo o por no estar obligados a ello por ser considerados países Anexo 1, el acuerdo sólo cubre un 15% de las emisiones globales.

Un aspecto positivo a destacar como resultado de esta Cumbre está dado por la decisión de establecer "un mecanismo internacional que incluya funciones y modalidades para hacer frente a las pérdidas y daños" en los países en desarrollo más vulnerables al cambio climático. Sin embargo, lejos del pesimismo, en función de las dificultades que se han hecho presentes a la hora de encontrar financiamiento para las acciones de adaptación y mitigación y los debates en torno al Fondo Verde para el Clima, parece poco probable que a futuro aparezcan los recursos necesario para hacer frente a estos desafíos.

En lo que atañe a la posición asumida por los socios del CCG en este encuentro hay quienes valoran su retórica favorable a impulsar un acuerdo y al inicio de la segunda fase de Kyoto.

Además, cabe destacar que en el marco del encuentro cuatro de las seis monarquías del Golfo -Arabia Saudita, Emirato Árabes, Qatar y Bahrein- realizan una presentación informal manifestando su disposición a diversificar sus economías, asumir compromisos en términos de reducción de emisiones, tomar medidas de adaptación frente al cambio climático y en pos de luchar contra las consecuencias del mismo sobre sus economías. Este gesto claramente evidencia una modificación de las posiciones históricas, no obstante en virtud de la responsabilidad de estos Estados por sus emisiones podría esperarse una mayor predisposición en pos de la solución de un problema que los mismos han contribuido a generar. De igual forma, y como países en desarrollo, son amparados por el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, aspecto que sostienen los países emergentes que hoy forman el grupo BASIC (Brasil, India, China y Sudáfrica).

A este respecto, cabe mencionar lo paradójico que resulta que estos países, algunos de los cuales se encuentran entre los más ricos a nivel internacional, continúen siendo considerados países en desarrollo y por ende parte de los países que no forman parte del Anexo I. En este sentido sería importante que éstos, que asimismo se encuentran entre los Estados que mayores emisiones per cápita producen, estuviesen dispuestos a participar del esfuerzo económico en pos de apoyar la adaptación al cambio climático de los países más pobres.

Conclusión

Los países miembros del CCG del Golfo se encuentran entre los grandes productores de crudo y gas natural a nivel internacional. Gracias a sus enormes reservas de estos recursos estos países han desarrollado economías rentistas monoproductoras de hidrocarburos.

En base al rol que dichos recursos detentan en estas economías los países del bloque, bajo la dirección saudí, han asumido a través del tiempo una posición obstruccionista en las distintas conferencias de Naciones Unidas sobre cambio climático. Sin embargo, en los últimos años las monarquías del Golfo han ido virando hacia posiciones más moderadas en el marco de dichos encuentros, a la par que han impulsado la diversificación de sus economías y desarrollado diversos proyectos asociados a energías alternativas, particularmente la solar.

En este sentido, más allá de cuales sean las motivaciones que han conducido a estos países a invertir en energías alternativas así como también en términos de diversificación económica aún resta mucho por hacer. Particularmente se destaca la necesidad de que estos Estados reviertan los subsidios sobre los servicios básicos que ofrecen a sus habitantes e inicien amplias campañas de concientización en lo referente a un consumo inteligente y ecológicamente sustentables de los recursos escasos y no renovables, amén de continuar los esfuerzos en pos de una profunda variación del mix energético de las monarquías del Golfo.

El futuro del clima aún se encuentra abierto y las monarquías del Golfo deberán decidir cuál es su rol en el nuevo escenario climático global post Kyoto.

Bibliografía

- Althus, Judith (2012): "COP in Qatar: Between fossil of the day and best green practice", Friederich Eber Stiftung, November. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/09502.pdf>
- Chatman House (2005): "OPEC and climate change", Royal Institute of International Affairs. Disponible en: kms1.isn.ethz.ch/.../en/OPEC_Climate_Change.pdf.
- Fabani, Ornela (2012): "El Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo: un análisis de su evolución a 30 años de su conformación", Editorial Académica Española, Colección CERIR, Alemania.
- Garralda, José María Serena, L'Hotelleire Fallois, Pilar (2008): "Petróleo y flujos financieros internacionales: el caso de las economías del Golfo", Economía de la Energía, Nº 842, Mayo - Junio. Disponible en: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_842_9-27__2C0D6B61EC34338_91A64E5935E7FFAE5.pdf.
- Kennedy, Robert (2012): "Saudi Arabia: Ray of light in climate fight?", Aljazeera, 6th of December. Disponible en: <http://www.aljazeera.com/.../201212681143678361.htm>
- Luomi, Mari (2012): "Gulf of interest: Why oil still dominates Middle Eastern climate politics", Journal of Arabian Studies, December. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21534764.2011.628499>
- Michelowa, Luomi (2012): "From climate antagonism to low carbon protagonists?", FNI Climate Policy Perspectives, 6, October. Disponible en: <http://fni.no/doc&pdf/FNI-Climate-Policy-Perspectives-6.pdf>
- Oficina Económica y Comercial de España en Riad (2010): "Guía País: Arabia Saudita". Disponible en: http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomex/0,5310,5280449_5296122_5287111_4322454_SA,00.html
- Raouf, Mohamed: "El CCG se pasa a la energía verde", Afkar/Ideas, 2010/2011 invierno.
- Samba Financial Group (2010): "The GCC increasingly diversified economies", Report Series, abril 2010. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/29897481/GCC-Increasingly-Diversified-Economies-April-2010>
- The Economist Intelligence Unit (2010): "The GCC in 2020: Resources for the future", Shutterstock. Disponible en: http://graphics.eiu.com/upload/eb/GCC_in_2020_Resources_WEB.pdf
- UNDP, Resumen de la Conferencia sobre Cambio Climático de la CMNUCC en Doha, Qatar.