

Análisis Crítico del Acuerdo de Cancún:

Transferencia Tecnológica

Resultados y Retos para las Sociedades Humanas

Riesgos

Mitigación

Centroamérica

Visión Compartida

Desarrollo de Capacidades

Adaptación



Adaptación

Centroamérica

Vulnerabilidad

REDD

Pueblos Indígenas



Observatorio de la Sostenibilidad
Red Latinoamérica

Febrero de 2011



ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AOSIS	Alianza de Pequeños Estados Insulares
Art.	Artículo (de la CMNUCC o el PK)
AWG-KP	Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del Anexo I con arreglo al Protocolo de Kioto
AWG-LCA	Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención
AWGs	Grupos de Trabajo Especial
BM	Banco Mundial
bn	Billón(es)
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCS	Captura y almacenaje de carbono en las formaciones geológicas
CE	Comercio de Emisiones
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CMP	Conferencia de las Partes en su calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto
CN	Comunicación(es) Nacional(es) de Cambio Climático
CO₂eq	Dióxido de carbono equivalente
COP	Conferencia de las Partes de la CMNUCC
EEUU	Estados Unidos de América
FAR	Cuarto Informe de Evaluación del IPCC
FMI	Fondo Monetario Internacional
FVC	Fondo Verde para el Clima
GEI	Gases de efecto invernadero
GETT	Grupo de Expertos sobre Transferencia de Tecnología
IC	Implementación Conjunta
ICA	Consulta y Análisis Internacional
INGEI	Inventario(s) Nacional(es) de Gases de Efecto Invernadero
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático



LDCs	Países Menos Desarrollados
MAC	Marco de Adaptación de Cancún
MDL	Mecanismo para un Desarrollo Limpio (bajo el Protocolo de Kioto)
MRV	Monitoreo, informe y verificación
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de Norte América
NAMAs	Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación de los países en desarrollo
NU	Naciones Unidas
ODA	Ayuda para el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PAB	Plan de Acción de Bali
PC	Período de compromisos bajo el Protocolo de Kioto
PK	Protocolo de Kioto
QELROs	Objetivos Cuantificados de Reducción o Limitación de Emisiones de los países del Anexo I
REDD	Reducción de las emisiones provenientes de la Deforestación y la Degradación de los bosques tropicales en los países en desarrollo
REDD-plus	REDD y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono
SBI	Órgano Subsidiario de Implementación
SBSTA	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIDS	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
USD	Dólares de los Estados Unidos de América
UTCUTS	Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (Sector)

CONTENIDO

1. Introducción	5
2. Antecedentes del Acuerdo de Cancún	6
3. Análisis de los aspectos pertinentes al Plan de Acción de Bali	8
4. Análisis de los aspectos pertinentes al Protocolo de Kioto	16
5. ¿Qué nos deja Cancún?	18
6. Retos post-Cancún	24

CRÉDITOS

Autores:

- * Martha Yvette Aguilar¹
- * Francisco Soto²

Revisión:

- * Mónica López
Punto Focal Nicaragua
- * Jenny Gruenberger
Punto Focal Bolivia
- * Libby Canales
Facilitación Regional SUSWATCH

Supervisión:

- * Libby Canales

Diseño y Diagramación:

- * Dick Sánchez



¹ yvette.a@gmail.com

² francisco.soto.monterrosa@gmail.com



1. INTRODUCCIÓN

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) celebró su 16ava Conferencia de las Partes (COP-16) y la 6ª Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP-6) en Cancún, México, en 2010. El principal resultado adoptado por todas las Partes, excepto Bolivia, fue el Acuerdo de Cancún, el cual incluye los resultados presentados por el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (AWG-LCA), y por el Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las partes del Anexo I con arreglo al Protocolo de Kioto (AWG-KP).

Este artículo tiene por objetivo analizar el alcance y relevancia del Acuerdo de Cancún a la luz del Mandato de Bali, cuyo propósito ha sido fortalecer la acción cooperativa para la implementación efectiva de la CMNUCC, y el logro de su objetivo último, siendo éste la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, de tal forma que se permita una adaptación posible para los sistemas naturales y humanos del planeta. Asimismo, el artículo analiza las implicaciones del Acuerdo de Cancún y los retos urgentes que de éste se derivan para los gobiernos, pero principalmente para los nuevos liderazgos de las sociedades humanas.

Aunque el artículo reconoce que el fortalecimiento de la adaptación al cambio climático y de los procesos asociados a ella, como la transferencia de tecnología, la creación de capacidades y el financiamiento, son aspectos importantes de un nuevo régimen climático; y que la erradicación de la pobreza y la sustentabilidad socio-económica son las prioridades esenciales de los países en desarrollo; el enfoque del artículo parte de que la adaptación sería inefectiva y los esfuerzos nacionales en

la búsqueda de la sustentabilidad serían inútiles, si la magnitud y ritmo del cambio climático no son frenados mediante reducciones apropiadas, adicionales, permanentes, mensurables y verificables de las emisiones de GEI en los países desarrollados, y en línea con el mejor conocimiento científico disponible.

A través del análisis crítico, el artículo explora si Cancún dejó algún legado para la humanidad y el planeta tierra; teniendo en cuenta que el criterio relevante que debería ser utilizado para analizar el nivel de impacto del Acuerdo de Cancún, es la eventual adopción de decisiones sustantivas en el área de la mitigación. Lo anterior, sobre la base de que el propósito de la dinámica de negociaciones bajo el proceso multilateral, es reducir de manera efectiva y oportuna las causas del cambio climático, tal como lo expresa el objetivo último de la CMNUCC.

El alcance del artículo incluye una primera parte, en la cual se desarrolla un análisis crítico de las decisiones adoptadas bajo el Acuerdo de Cancún, en lo pertinente al resultado del trabajo de ambos Grupos de Trabajo Especial (AWGs), incluyendo las decisiones relativas a los diversos componentes del Plan de Acción de Bali³ (PAB) y aquéllas relativas a los compromisos adicionales de los países desarrollados incluidos en el Anexo I de la CMNUCC. En la segunda parte, se aborda el eventual legado del Acuerdo de Cancún, considerando sus implicaciones desde diferentes dimensiones; así como los retos que su adopción impone de manera impostergable a la humanidad.

³ Decisión 1/CP.13 (FCCC/CP/2007/6/Add.1). Bali, 2007



2. ANTECEDENTES DEL ACUERDO DE CANCÚN

El PAB estableció el AWG-LCA, con el mandato de iniciar un proceso de negociaciones que permitiera la aplicación plena, eficaz y sostenida de la CMNUCC mediante el fortalecimiento de la acción en mitigación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías, y financiamiento, en el marco de una visión compartida y de cooperación inmediata y a largo plazo. Lo anterior, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera, a un nivel que impida interferencias peligrosas al sistema climático. Dicho nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los sistemas naturales y humanos se adapten apropiadamente al cambio climático.

El trabajo del AWG-LCA fue concebido para complementar la otra vía de negociación ya iniciada en el marco del AWG-KP⁴, cuyo mandato es definir las reducciones adicionales cuantificadas de emisiones de GEI de los países del Anexo I, en línea con los criterios científicos del Panel Intergubernamental de expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) para el segundo período de compromisos bajo el Protocolo de Kioto (2° PC) y los subsiguientes. Lo anterior, a fin de asegurar la continuidad del Protocolo de Kioto (PK) como un elemento esencial para el fortalecimiento futuro del régimen internacional sobre cambio climático. El alcance del mandato de AWG-KP incluye dos dimensiones: (1) la legal, referida a la enmienda al Anexo B⁵ del PK, así como las enmiendas requeridas para asegurar la consistencia interna de dicho instrumento legal; y (2) el acuerdo sobre el nivel de reducción de emisiones de GEI de los países desarrollados en virtud del Art. 3.9 del

PK, referido a los compromisos de las Partes incluidas en el Anexo I de la CMNUCC para períodos siguientes.

El período de negociación -Ruta de Bali- iniciado en 2007 para el AWG-LCA, y en 2005 para el AWG-KP, fue prorrogado en 2009 en Copenhague por un año más; para ser desarrollado sobre la base de los textos de negociación elaborados por las Partes para ser adoptados en Cancún, en donde el AWG-LCA y el AWGKP presentarían sus resultados a la COP-16⁶ y a la CMP-6⁷ respectivamente. Fue a partir de la COP-13 y CMP-3 en Bali, que los AWGs se constituyeron en el espacio de trabajo bajo el cual las Partes desarrollaron sus textos de negociación, con la facilitación de sus respectivos presidentes y regidos por las normas vigentes del proceso multilateral de la CMNUCC.

La fallida introducción del Acuerdo de Copenhague⁸ en las últimas horas de las COP-15, impactó a la opinión pública y quebrantó la confianza en el proceso multilateral de la CMNUCC. Sin embargo, a lo largo de las reuniones realizadas durante 2010 bajo el proceso multilateral, las consultas informales y reuniones de negociación dirigidas por las presidencias de ambos AWGs, mejoraron el entorno político necesario para la buena organización de la COP-16. En ese contexto, se generaron orientaciones y criterios reflejando las expectativas de las Partes para Cancún, incluyendo los posibles elementos de un Acuerdo y el necesario equilibrio entre el alcance de las decisiones relativas a los temas abordados por ambos AWGs, y entre

⁴ Decisión 1/CMP.1 (FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1). Montreal, 2005

⁵ Incluye el listado de las Partes del Anexo I con las respectivas metas cuantificadas de reducción o limitación de sus emisiones

⁶ Decisión 1/CP.15 (FCCC/CP/2009/11/Add.1). Copenhague, 2009

⁷ Decisión 1/CMP.5 (FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1). Copenhague, 2009

⁸ Decisión 2/CP.15 (FCCC/CP/2009/11/Add.1). Copenhague, 2009



los diferentes elementos del PAB; y que dicho Acuerdo no debía prejuzgar las perspectivas de alcanzar un resultado jurídicamente vinculante en el futuro.

No obstante lo anterior, de manera concomitante se promovieron y organizaron reuniones ministeriales informales de carácter plurilateral y fuera del entorno del multilateralismo, en las cuales se trataron temas específicos y se sellaron alianzas políticas, encaminadas a influir en el rumbo de las negociaciones y a bajar el nivel de ambición de los negociadores y opinión pública sobre el posible alcance del Acuerdo de Cancún. Los procesos plurilaterales paralelos asumieron y promovieron ampliamente un planteamiento pragmático y utilitario de las negociaciones, limitado a la adopción de decisiones sobre algunos temas específicos de interés de los países en desarrollo; con la clara intención de diluir y evadir los temas fundamentales

relacionados con la asunción de una meta ambiciosa cuantificada mundial de reducción de emisiones por parte de los países del Anexo I.

Durante las negociaciones de Cancún, aunque el texto de negociación desarrollado bajo el AWG-LCA aún continuaba sobre la mesa⁹, reflejando las diferentes opciones alternativas presentadas por las Partes, y evolucionaba por las vías y procedimientos formales de discusión hacia un texto consensuado que debía convertirse en un borrador de decisión para la COP-16; la presidencia del AWG-LCA propuso, bajo su responsabilidad, versiones sucesivas de “los posibles elementos del Acuerdo”¹⁰, hasta presentar el borrador de la decisión que sería adoptada por la COP-16¹¹ sin el consenso requerido¹², como parte del actual Acuerdo de Cancún, y cuyo alcance se presenta en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Esquema del contenido de la decisión adoptada como resultado del AWG-LCA

Capítulo	Tema de la decisión
I	Visión compartida para una acción cooperativa a largo plazo
II	Fortalecimiento de la Acción en adaptación
III	Fortalecimiento de la Acción en mitigación
	A Acciones o compromisos nacionales de mitigación apropiados de países desarrollados
	B Acciones nacionales de mitigación apropiadas de países en desarrollo
	C Enfoques de política e incentivos positivos sobre aspectos relacionados con la Reducción de las Emisiones provenientes de la Deforestación y la Degradación de los bosques tropicales en países en desarrollo (REDD), más la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en países en desarrollo (REDD-plus).
	D Otros enfoques, incluyendo las oportunidades para el uso de los mercados, para mejorar la costo-efectividad de, y promover, acciones de mitigación, considerando la diferentes circunstancias de países desarrollados y países en desarrollo
E Consecuencias económicas y sociales de las medidas de respuesta	
IV	A Financiamiento
	B Desarrollo y Transferencia de Tecnología
	C Fortalecimiento de capacidades
V, VI, VII	Revisión, Otros asuntos y extensión del AWG-LCA

⁹ FCCC/AWGLCA/2010/14

¹⁰ FCCC/AWGLCA/2010/CRP.1; FCCC/AWGLCA/2010/CRP.2; FCCC/AWGLCA/2010/CRP.3

¹¹ FCCC/AWGLCA/2010/L.7

¹² De acuerdo a las reglas de procedimiento en práctica desde la COP-1, para la adopción de decisiones por la COP y CMP, éstas deberán adoptarse por consenso de todas las partes presentes. Lo cual significa que si una parte presente no está de acuerdo con la decisión, ésta no puede adoptarse. Yamin F. y Depledge J., "The International Climate Change Regime", cap.14(2), "The Rules of Procedure", pag 432, Cambridge University Press, 2004



En el contexto del AGW-KP, el acuerdo adoptado evolucionó mediante textos de sucesivas propuestas del presidente¹³, hasta consolidarse el documento final referido como el “texto del presidente del AWG-KP¹⁴”, con miras a consensuarlo y presentarlo ante la CMP-6 para su adopción en Cancún. Para tal efecto, el presidente organizó los temas afines en cinco capítulos, tal como se esquematiza en el Cuadro

2. La CMP-6 adoptó sin consenso la decisión pertinente al trabajo del AWG-KP, en la cual fundamentalmente acoge con beneplácito el avance del trabajo de dicho grupo, al cual solicita continuar con su trabajo sobre la base de las propuestas contenidas en el “texto del presidente del AWG-KP”. Lo anterior, sin plazo definido ni calendario detallado.

Cuadro 2: Esquema del contenido del texto del presidente del AWG-KP

Capítulo	Tema de los borradores de decisión
I	Enmiendas al Anexo B del Protocolo de Kioto (Art. 3, párrafo 9) y metas de reducción de Anexo I
II	Sector uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS)
III	Comercio de emisiones y mecanismos basados en proyectos:
	A Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL)
	B Implementación Conjunta (IC)
	C Comercio de emisiones (CE) y otros temas vinculados
IV	A Canasta de GEI elegibles incluidos bajo el Anexo A del Protocolo de Kioto, para su 2º PC
	B Sectores y categorías de fuentes de GEI elegibles para 2º PC del Protocolo de Kioto (Anexo A)
	C Métrica común para la contabilización de los GEI en términos de CO ₂ eq
V	Información sobre las consecuencias potenciales ambientales y socioeconómicas, debido a políticas, medidas y metodologías disponibles para las Partes Anexo I

3. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS PERTINENTES AL PLAN DE ACCIÓN DE BALI

Visión compartida

En el Capítulo I sobre una visión compartida, y particularmente en relación a la meta mundial a largo plazo, el Acuerdo de Cancún sólo reconoce la necesidad de reducir las emisiones de GEI, de tal forma que el aumento de la temperatura media mundial del sistema climático de la Tierra no supere los 2°C respecto al nivel preindustrial¹⁵. Asimismo, se reconoce la necesidad de considerar el fortalecimiento de esa meta mundial a largo plazo, sobre la base

del mejor conocimiento científico disponible, incluyendo la relación con un aumento de la temperatura media mundial de 1.5°C. Esto último, en el contexto de la Primera Revisión sobre la conveniencia de la meta mundial a largo plazo. Dicha Revisión tendrá lugar a partir de 2013 hasta 2015, habiendo quedado pendientes la definición de su alcance y las modalidades para su implementación, cuyo desarrollo será asumido por el AWG-LCA para su eventual adopción por la COP-17.

¹³ FCCC/KP/AWG/2010/17; FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4; FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev.1; FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev.2; FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev.3

¹⁴ FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev.4

¹⁵ Un aumento de la temperatura media mundial igual o menor a 2°C, representa un enfoque conservador propuesto e incorporado en los textos de negociación bajo la presión del grupo de países del Anexo I



A pesar de que el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC (FAR) recomendó que los países del Anexo I como grupo deberían reducir sus emisiones en el rango de 25-40% por debajo de los niveles de 1990 para 2020, y que más de 100 países en desarrollo de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), de los Países Menos Desarrollados (LDCs), y del Grupo Africano, exigieron reducciones arriba de los niveles recomendados por el IPCC para 2020, e incluso para 2017¹⁶; el Acuerdo de Cancún no estableció rango alguno de reducción de emisiones para 2020, ni el año “pico máximo” a partir del cual se comenzaría una reducción sustantiva de las emisiones a nivel mundial. La COP-16 acordó que las Partes trabajarán solamente en identificar una meta mundial de reducción de emisiones para 2050, incluyendo a todos los países, la cual deberá ser considerada por la COP-17; y que los países deberían cooperar en alcanzar el pico máximo de emisiones mundiales y nacionales “tan pronto como sea posible”, sobre la base del conocimiento científico y el acceso equitativo al desarrollo sostenible. La decisión adoptada elimina cualquier estipulación relacionada con una meta agregada mundial de reducción de emisiones específica para el grupo de países del Anexo I, y se limita a la identificación y consideración de dicha meta mundial, sin referencia a calendario alguno ni a su eventual adopción por los países y la COP.

Es de hacer notar, que la visión compartida acordada en Cancún es coherente con la decisión adoptada relativa al trabajo del AWG-KP, ya que en esta última sólo se tomó nota de las metas cuantificadas de reducción de emisiones ofrecidas voluntariamente por las Partes del Anexo I, y se hizo un llamado a aumentar su nivel de ambición con base en los criterios científicos del FAR. Sin embargo, la visión compartida adoptada no es consistente

con el logro del objetivo último de la CMNUCC, y por lo tanto, no contribuye a la protección de las sociedades humanas y sistemas naturales del planeta Tierra frente a las amenazas del cambio climático.

Fortalecimiento de la acción en adaptación

La opinión pública y algunos negociadores podrían pensar que los vacíos dejados en la visión compartida fueron compensados por los logros del Acuerdo de Cancún en el tema del fortalecimiento de la acción en adaptación. Lo anterior, principalmente por la creación de tres mecanismos institucionales, a saber: (1) el Marco de Adaptación de Cancún (MAC), (2) el Comité de Adaptación, y (3) el Programa de Trabajo. Sin embargo, debe evidenciarse que dichos mecanismos carecen de contenido en cuanto a las modalidades, procedimientos y composición para ser implementados de inmediato, en respuesta a las necesidades urgentes de adaptación que ya se enfrentan en las regiones y países más vulnerables de la tierra.

El MAC no brinda estipulaciones adicionales a las que la CMNUCC ya poseía, ya que retoma los mismos compromisos para los países en desarrollo y países desarrollados. Dentro del MAC, los países en desarrollo podrán fortalecer sus acciones en adaptación mediante la formulación de planes de adaptación, lo cual ya se establecía en el Art. 4.1, párrafos (b) y (e) de la CMNUCC; mientras que los países desarrollados deben transferir fondos, tecnologías y fortalecimiento de capacidades para implementar planes, programas, proyectos o acciones de adaptación en países en desarrollo, como

¹⁶ Li Lin, L. 2010. Addressing the credibility gap: A principled approach to setting Annex I aggregate reductions and closing loopholes in the Kyoto Protocol. Third World Network Briefing Paper 1. Bonn. 8p



ya es estipulado en los Art. 4.3 y 4.4 de la CMNUCC. No existe por lo tanto, mayor novedad en el Acuerdo de Cancún, y sin embargo se anuncia pomposamente que con las decisiones adoptadas en este tema, se facilitará la implementación de las acciones de adaptación urgentes y de corto, mediano y largo plazo de los países en desarrollo.

Asimismo, la ausencia de modalidades y procedimientos para la elaboración de los planes de adaptación referidos en el MAC, imposibilita que éste sea operativo de manera inmediata. A fin de subsanar dicha falencia, el Acuerdo de Cancún invita a todos los países en desarrollo a utilizar las modalidades y procedimientos que el Órgano Subsidiario de Implementación (SBI) estará desarrollando para los LDCs, en el marco de un proceso especial que de manera focalizada fue establecido por la COP-16 para apoyar dichos países en la identificación de sus necesidades de adaptación, y el desarrollo de sus estrategias y programas para abordar dichas necesidades. Para tal efecto, el SBI recibió mandato de la COP-16, de presentar un borrador de decisión para adopción de la COP-17.

De la misma forma, los otros dos mecanismos establecidos por el Acuerdo de Cancún no tienen operatividad inmediata. El Comité de Adaptación, cuyo objetivo es promover la implementación de la adaptación, no posee modalidades ni procedimientos, y su composición está indefinida, todo lo cual deberá ser todavía discutido en el AWG-LCA para su adopción por la COP-17. Por su parte, el otro mecanismo consistente en un Programa de Trabajo, cuyas actividades serán acordadas en el SBI para hacer recomendaciones a la COP-18, está orientado hacia un enfoque de pérdidas y daños en los “países en desarrollo que son particularmente vulnerables” a

los efectos adversos del cambio climático, incluyendo un mecanismo de seguros para casos de eventos extremos.

Es de hacer notar, que el Programa de Trabajo se estará focalizando en ciertos grupos de países en desarrollo, sobre la base del término “particularmente vulnerables”, el cual no ha sido definido ni por la CMNUCC, ni por el Acuerdo de Cancún, abriéndose una puerta para su aplicación discrecional. El Acuerdo de Cancún solicita a los países desarrollados que doten a los países en desarrollo con financiamiento nuevo, adicional, predecible, a largo plazo y aumentado, así como con tecnología y creación de capacidades, tomando en consideración las necesidades de aquellos “países particularmente vulnerables”.

En efecto, tal como la decisión fue adoptada, el financiamiento podría restringirse discrecionalmente a favor de subgrupos de países, tales como: los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS), los LDCs y los países africanos, con amparo legal en los Art. 4.8 y 4.9 de la CMNUCC. Asimismo, la CMNUCC ya establece en su Art. 9, que al adoptar medidas de financiación y transferencia de tecnología, las Partes tomarán plenamente en cuenta las necesidades específicas y situaciones especiales de los LDCs. Por tanto, los países desarrollados tienen asidero legal para restringir el alcance de su cooperación y focalizarla en un grupo de países destinatarios. En esa misma línea, y de manera explícita, el Acuerdo de Cancún expresa que los fondos para la adaptación provenientes del financiamiento de inicio rápido -fast-start-, deberán priorizarse para los países en desarrollo más vulnerables, esto es: los SIDS, LDCs y países africanos. Con lo anterior, no cabe duda que el Acuerdo de Cancún formalizó la focalización del financiamiento.



El Acuerdo de Cancún no incorporó las propuestas que a lo largo de tres años los países en desarrollo habían planteado, en cuanto a la creación de centros de excelencia regionales para la investigación y desarrollo tecnológico en materia de adaptación; pues se limita a invitar a las Partes a fortalecer, y si fuese necesario, crear, centros y redes regionales para el abordaje de la adaptación, particularmente en los países en desarrollo; y en caso que fuese apropiado, con el apoyo de los países desarrollados y organizaciones relevantes. Asimismo, solamente se plantea que un centro internacional podría establecerse en un país en desarrollo para fortalecer la investigación y cooperación en adaptación; y se invita a las Partes a fortalecer, y en caso fuese necesario, crear los arreglos institucionales nacionales necesarios para la adaptación.

Financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades

En el Acuerdo de Cancún, la futura implementación de los mecanismos institucionales que se crearon de manera preliminar para fortalecer las acciones en adaptación, así como también aquéllas relacionadas con la transferencia de tecnologías y la creación y fortalecimiento de capacidades en los países en desarrollo; se vinculan a las decisiones adoptadas mediante otros tres mecanismos para el financiamiento: (1) el financiamiento de inicio rápido-*fast-start*-, (2) el financiamiento a largo plazo, y (3) el Fondo Verde para el Clima (FVC). Hay que resaltar que estos mecanismos constituyen solamente un reciclaje de los elementos que sobre financiamiento habían sido incluidos en el Acuerdo de Copenhague, del cual la COP-15 sólo tomó nota, y el cual se filtró en los textos de negociación en el curso de las discusiones del AWG-LCA, hasta su adopción por la COP-16.

El FVC se adoptó como una modalidad operacional del mecanismo financiero de la CMNUCC bajo la rectoría de la COP, para el financiamiento de proyectos, programas, políticas y otras actividades en los países en desarrollo, mediante ventanas temáticas y un fideicomiso manejado interinamente por el Banco Mundial (BM). Un Comité de Apoyo orientará a la COP en el ejercicio de sus funciones respecto al funcionamiento del FVC. Con el fin de que dicha arquitectura financiera sea operacional, se estableció un Comité de Transición, con el mandato de desarrollar las modalidades y procedimientos para la operacionalización del FVC¹⁷, y presentarlas a la COP-17 para su adopción.

Sin embargo, el mandato del Comité de Transición, no asegura que los recursos financieros bajo el FVC sean adecuados en monto, nuevos, adicionales a la Ayuda para el Desarrollo (ODA), previsibles mediante flujos comprometidos para el largo plazo y sostenidos en el tiempo; tal como lo estipula el Art. 4.3 de la CMNUCC y el párrafo 1(e)(i) del PAB. Por el contrario, dicho mandato asegura la inclusión de una amplia gama de fuentes de financiamiento, instrumentos financieros y modalidades de acceso, cuyas dinámicas podrían estar fuera del control de los gobiernos, ya que podrían depender en gran medida de la lógica de los mercados; o movilizar fondos desde los mismos países en desarrollo, ya que se introdujeron los sistemas de seguros para pérdidas y daños de origen climático. Asimismo, la decisión adoptada requiere la complementariedad entre las actividades del FVC y las realizadas por otros mecanismos e instituciones bilaterales, regionales y multilaterales, los cuales en su gran mayoría se enfocan al fomento de mecanismos de compensación de carbono bajo esquemas de mercado.

¹⁷ Anexo III de la decisión de la COP-16 pertinente al AWG.LCA



En lo que respecta al financiamiento de inicio rápido -fast-start-, el monto acordado de USD30 billones (bn) para el período 2010-2012, con una distribución equilibrada entre la adaptación y la mitigación, y pudiendo contabilizarse la inversión mediante actividades forestales y las inversiones por conducto de instituciones internacionales; es totalmente inadecuado, ya que el orden de magnitud que se ha manejado durante las negociaciones del AWG-LCA ha sido de USD160 bn/año¹⁸ para el mismo período, por lo que el financiamiento de inicio rápido sería un 6% de los requerimientos. Por otra parte, el Acuerdo de Cancún prioriza el financiamiento de inicio rápido para la adaptación en los países en desarrollo más vulnerables: SIDS, LDCs y África; y además, es de tener en cuenta que para la COP-16 en Cancún, ya había transcurrido la tercera parte del período acordado para la implementación del *fast start*.

El financiamiento a largo plazo se refiere a la oferta ya planteada en el Acuerdo de Copenhague, de movilizar USD100 bn/año hasta 2020, con base en una amplia gama de fuentes públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo fuentes de carácter difuso, tales como las “fuentes alternativas”; abriendo la puerta a los mercados de seguros y a las unidades comercializables en los mercados de carbono, sin garantizar que el financiamiento cumpla con las estipulaciones convenidas por la CMNUCC y el PAB.

El Acuerdo de Cancún estableció un Mecanismo Tecnológico bajo la orientación de la COP, conformado por un Comité Ejecutivo y una Red y Centro Tecnológico para el Clima, para apoyar acciones en mitigación y adaptación, y facilitar la implementación de la

CMNUCC. El Acuerdo estableció el mandato y composición del Comité Ejecutivo¹⁹, el cual se reuniría tan pronto como fuese posible una vez sus miembros hubiesen sido elegidos, con el propósito de preparar sus modalidades y procedimientos para consideración de la COP-17. Por otra parte, se subraya la importancia de un diálogo continuo entre las Partes en 2011 en el contexto del AWG-LCA, de tal forma que la COP-17 pueda tomar una decisión para que el Mecanismo Tecnológico se vuelva operativo a partir de 2012.

El Comité Ejecutivo deberá facilitar la implementación del Art. 4.5 de la CMNUCC y del marco de acción adoptado en los Acuerdos de Marrakech en 2001²⁰, por lo que su establecimiento no es más que un reciclaje del Grupo de Expertos sobre Transferencia de Tecnología (EGTT), creado por los Acuerdos de Marrakech y disuelto durante la COP-16 en Cancún. Por lo tanto, no hubo innovación alguna con el establecimiento del Comité Ejecutivo, y todo pareciera indicar que fue motivado por la necesidad de mostrar algún logro ante la opinión pública.

En esa misma línea, los Acuerdos de Marrakech ya habían establecido un marco de acción para el fomento de las capacidades en los países en desarrollo²¹, el cual fue posteriormente evaluado y fortalecido²². El Acuerdo de Cancún no aportó innovación alguna en este tema, y solamente solicita al AWG-LCA considerar las vías para un mayor fortalecimiento del monitoreo y la revisión de la implementación del desarrollo de capacidades, y elaborar las modalidades respecto a los arreglos institucionales, para que esto sea considerado en la COP-17.

¹⁸ “Un tratado de Copenhague”, documento elaborado por miembros de la comunidad de ONG

¹⁹ Anexo IV de la decisión de la COP-16 pertinente al AWG.LCA

²⁰ Decisión 4/CP.7 (FCCC/CP/2001/13/Add.1). Marrakech, 2001

²¹ Decisión 2/CP.7 (FCCC/CP/2001/13/Add.1). Marrakech, 2001

²² Durante la COP-10 (2004) y la COP-15 (2009)



Fortalecimiento de la acción en mitigación

El fortalecimiento de la acción en mitigación incorpora, entre otros, dos temas fundamentales: (i) los compromisos o acciones nacionales apropiadas de mitigación de los países desarrollados, incluyendo reducciones de emisiones equiparables y comparables de Estados Unidos de América (EEUU)²³, a fin de asegurar, mediante una decisión de la COP, la congruencia con las metas de reducción de emisiones que los países que han ratificado el PK deberían haber asumido en Cancún para el 2º PC, mediante una decisión de la CMP-6; y (ii) las Acciones Nacionales Apropiadas de Mitigación de los países en desarrollo (NAMAs).

El Acuerdo de Cancún se caracteriza por la laxitud, poco alcance y bajo nivel de ambición en cuanto a los compromisos de mitigación para los países desarrollados. Los acuerdos tomados en este tema, retrasarán aún más la adopción de las metas de reducción de emisiones en forma de objetivos cuantificados de reducción o limitación de emisiones de los países del Anexo I (QELROs), requeridas en el marco del AWG-KP; ya que se introdujeron estipulaciones que coadyuvan al debilitamiento, postergación y dilución de dichas metas. El Acuerdo de Cancún solamente tomó nota de las metas cuantificadas de reducción de emisiones a nivel de la economía nacional, a ser implementadas por las Partes incluidas en el Anexo I de la CMNUCC, tal como fuera comunicado por éstas y contenidas en un documento inexistente, referido como: FCCC/SB/2010/INF.X.

Los compromisos de mitigación para los países desarrollados fueron definidos sin vinculación legal, y serían implementados después que un Programa de Trabajo, sin plazo ni calendario, defina las modalidades y procedimientos

requeridos. Los compromisos incluyen: la presentación anual de sus inventarios nacionales de GEI (INGEI); informes bianuales sobre el progreso en el alcance de sus metas de reducción de emisiones en todos los sectores económicos, y sobre la dotación de recursos financieros, tecnologías y fomento de capacidades a los países en desarrollo; así como el establecimiento de un proceso para la evaluación internacional de las emisiones y remociones relacionadas con las metas cuantificadas nacionales de reducción de emisiones, en el SBI.

Por el contrario, es de hacer notar que el Acuerdo de Cancún incorporó toda una serie de nuevos compromisos para los países en desarrollo, imponiéndoles cargas adicionales y condicionando el apoyo internacional, a saber:

- (1) Implementar NAMAs encaminadas a alcanzar para 2020, una desviación de las emisiones con respecto al escenario tendencial (business as usual). Las NAMAs podrán implementarse con apoyo internacional o nacional, y los países en desarrollo deberán comunicarlas oficialmente para su inclusión en un documento inexistente, y referido en el Acuerdo de Cancún como FCCC/AWGLCA/2010/INF.Y. El acuerdo impone obligatoriedad de desarrollar las NAMAs por parte de los países en desarrollo, de registrarlas y someterlas a un esquema de seguimiento, informe y evaluación internacional, en caso se requiera apoyo internacional para financiar su implementación; agregando cargas adicionales a las estipuladas en el Art. 4.1, párrafos (b) y (c) de la CMNUCC.
- (2) Establecer un registro para documentar oficialmente las NAMAs en el caso de que

²³ Este país no ha ratificado el PK, y por ende, no estaría asumiendo QELROs bajo el 2º PC del PK, sino bajo la CMNUCC



el país requiera apoyo internacional en términos de financiamiento, tecnologías y fomento de capacidades proveniente de los países desarrollados; e informar a la secretaría de la CMNUCC sobre la reducción de emisiones esperada, los costos estimados y un calendario anticipado para su implementación. Se debe notar que el registro de las NAMAs constituye una condicionante para la provisión de recursos mediante el mecanismo financiero, volviendo más restrictivo lo estipulado en los Art. 4.3 y 4.5 de la CMNUCC.

- (3) Mejorar la información de las Comunicaciones Nacionales de Cambio Climático (CN) relativa a las opciones y acciones de mitigación, sus efectos en la reducción y remoción de GEI, y el apoyo recibido desde los países desarrollados. Las CN deberán ser presentadas cada cuatro años, y los INGEI deberán ser actualizados mediante informes bianuales, incluyendo información sobre las acciones, necesidades y apoyo recibido para la mitigación. En el caso de los LDCs y SIDS, se plantea la necesidad de adoptar cierto nivel de flexibilidad.
- (4) Someter las NAMAs que reciban apoyo internacional a un régimen de monitoreo, informe y verificación (MRV) a nivel nacional e internacional. Las NAMAs financiadas solamente con recursos nacionales deberán también someterse a un régimen de MRV nacional. En ambos casos, deberán utilizarse las guías a desarrollarse bajo la CMNUCC, imponiéndose costos adicionales a los países en desarrollo. Asimismo, los reportes bianuales relativos a los INGEI, serán objeto de consulta y análisis internacional (ICA) en el marco del SBI, con el objetivo de mejorar la

transparencia de las acciones de mitigación en los países en desarrollo.

Aún cuando el Acuerdo de Cancún no determinó las modalidades ni los procedimientos para la implementación de los nuevos compromisos de mitigación para los países en desarrollo; se estableció un Programa de Trabajo, cuyas actividades todavía están por definirse, incluyendo el desarrollo de las modalidades y guías que enmarcarán a los países en desarrollo para definir, implementar y gestionar apoyo internacional para sus NAMAs, incluyendo el MRV y la ICA.

El Acuerdo de Cancún establece un Programa de Trabajo bajo el SBI encaminado a desarrollar las modalidades y orientaciones para evaluar y revisar el cumplimiento de los QELROs, incluyendo el uso de créditos de carbono generados por mecanismos de mercado, y el papel de las actividades de mitigación del sector uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS). Lo anterior, sumado a que la COP-17 deberá considerar el establecimiento de uno o varios mecanismos de mercado para mejorar el costo-efectividad y promover las acciones de mitigación; estaría abriendo la vía para la inclusión de los esquemas de reducción de las emisiones provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques tropicales en países en desarrollo (REDD), más la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (REDD-plus), como otro mecanismo de compensación de carbono bajo esquemas de mercado. En el caso de las NAMAs, el Acuerdo de Cancún establece que el o los mecanismos de mercado que la COP-17 estaría considerando, podrían complementar otros medios de financiamiento para dichas acciones, sin establecer techo alguno para la



participación de los mecanismos de mercado. En ambos casos, las decisiones se orientan a un mayor debilitamiento del régimen vigente bajo la CMNUCC y el PK, ya que implicaría una mayor flexibilización y laxitud de las opciones de mitigación, y un giro muy significativo hacia su ineffectividad.

En el caso de REDD-plus, éste no quedó estrictamente vinculado a las NAMAs; pero al ser concebido como una medida de mitigación desde el sector forestal de los países en desarrollo, habrá estipulaciones del Acuerdo de Cancún que serán aplicables directamente a dicho esquema, y otras, en el marco de las NAMAs. Aunque el Acuerdo de Cancún pide al AWG-LCA que explore las opciones de financiamiento para la implementación de las acciones de REDD-plus en tres fases y basadas en resultados, sin hacer referencia explícita a los mercados de carbono; el eventual establecimiento de uno o varios mecanismos de mercado a partir de la COP-17 para apoyar acciones de mitigación, podría convertirse en una opción aplicable para REDD-plus.

Sin embargo, es de hacer notar que el Acuerdo de Cancún también pide al AWG-LCA que explore el establecimiento de uno o varios mecanismos no basados en mercados, para consideración de la COP-17, sobre la base de propuestas de las Partes; planteando asimismo, el uso suplementario de los mecanismos de mercado para asistir a los países desarrollados a cumplir con parte de sus QELROs. Lo anterior ofrece la oportunidad para que los esquemas de REDD-plus y las NAMAs sean implementadas sin vinculación alguna con los mercados de carbono, y que no sean utilizados para complementar los QELROs de los países desarrollados, sino solamente de manera suplementaria.

El uso de las opciones de REDD-plus desvinculadas de los mercados y de los QELROs de los países desarrollados, volvería irrelevantes sus limitaciones conceptuales y técnico-metodológicas. Dichas limitaciones han sido una preocupación desde la COP-11 en Montreal²⁴, momento en que REDD fue lanzado en las negociaciones, concebido bajo esquemas de compensación de carbono. Desde entonces no se han encontrado soluciones satisfactorias, como lo demuestra el hecho que el texto de negociación del AWG-LCA de mediados de 2010 contenía 6 mandatos al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA), para establecer criterios y modalidades que ayudaran a superar las limitaciones conceptuales (no adicionalidad, no permanencia, y desplazamientos de emisiones) y los vacíos metodológicos asociados a la mensurabilidad y verificabilidad de REDD y REDD-plus. En esta línea, el Acuerdo de Cancún agregó un mandato adicional, encaminado a desarrollar un Programa de Trabajo que resuelva los problemas de mensurabilidad, MRV, sistemas de referencia, monitoreo forestal e implementación de las salvaguardas.

En materia de mitigación, a partir de la COP-17 deberá establecerse otro Programa de Trabajo, como resultado de las discusiones de un Foro Internacional sobre los impactos de la implementación de medidas de respuesta ante el cambio climático, el cual sería desarrollado en el contexto del SBSTA y el SBI. El Acuerdo de Cancún invita a los países desarrollados a implementar políticas y medidas que eviten las consecuencias negativas en los países en desarrollo como resultado de sus medidas de respuesta al cambio climático; y a apoyar a estos últimos a enfrentar dichas consecuencias, incluyendo la transferencia de recursos

²⁵ FCCC/CP/2005/5



financieros, tecnología y capacidades. Lo anterior podría considerarse una estipulación adicional al Art. 4.10 de la CMNUCC, y constituyó un logro adicional para los países

en desarrollo cuyas economías depende en gran medida de los ingresos generados por la producción, procesamiento y exportación de combustibles fósiles.

4. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS PERTINENTES AL PROTOCOLO DE KIOTO

El texto del presidente del AWG-KP no fue adoptado por la CMP-6, debido a que no fue consensuado por las Partes, principalmente por la oposición de las Partes del Anexo I²⁶ a que se adoptara la enmienda al Anexo B del PK para acordar el 2º PC; y a la falta de voluntad política de ese mismo grupo de países de aumentar el nivel de ambición de sus metas cuantificadas de reducción de emisiones para el 2º PC, para asegurar una reducción de su nivel agregado de emisiones en línea con el rango de 25-40% en 2020 con respecto a 1990, tal como lo indica el FAR.

El Acuerdo de Cancún incluyó una decisión principal adoptada por la CMP-6, la cual plantea que el AWG-KP deberá aspirar a completar su trabajo en virtud de la decisión 1/CMP.1²⁷, y a tener adoptados sus resultados por la CMP al más breve plazo posible y a tiempo para evitar una discontinuidad entre el 1º y 2º PC del PK. La no inclusión de una referencia expresa a la CMP-7 que tendrá lugar en Durban, Sudáfrica a finales de 2011, plantea la posibilidad de que el proceso post-Cancún continúe por lo menos dos años más, hasta finales 2012.

Asimismo, la decisión principal de la CMP-6 plantea que se toma nota de las metas cuantificadas de reducción de emisiones a ser implementadas por las Partes del Anexo I, las cuales fueron comunicadas por éstos

y están contenidas en el documento FCCC/SB/2010/INF.X, el cual será publicado y estaría retomando las promesas de reducción de emisiones ofrecidas al inicio de 2010 en los apéndices del Acuerdo de Copenhague. Es de hacer notar que el documento referido no existe, lo cual constituye una flagrante violación a las buenas prácticas vigentes en las NU, equiparable a la aceptación de un cheque en blanco.

En términos generales, con las decisiones adoptadas por la CMP-6 no hubo acuerdo sobre los dos temas fundamentales objeto del mandato del AWG-KP, contenidos en el capítulo I del texto del presidente del AWG-KP (Cuadro 2); ya que no se adoptaron ni la enmienda al Anexo B del PK, ni las metas de reducción de emisiones de GEI de los países del Anexo I para el 2º PC.

Respecto al capítulo I del texto del presidente, la decisión principal adoptada no hace ni una mera referencia a la urgente, necesaria y legalmente obligatoria enmienda al Anexo B del PK, y solamente toma nota de las metas cuantificadas de reducción de emisiones ofrecidas por las Partes del Anexo I, haciéndoles un llamado a aumentar su nivel de ambición con base en los criterios científicos del IPCC, y a tomar en cuenta las implicaciones cuantitativas del uso de: (a) las actividades del

²⁶ Los países incluidos en la lista del Anexo I de la CMNUCC, que son todo el grupo de países desarrollados.

²⁷ Esta decisión constituye el mandato para el AWG-KP y va encaminada a la consideración de los compromisos para los siguientes períodos de las Partes del Anexo I de la CMNUCC bajo el Art. 3.9 del Protocolo de Kioto.



sector UTCUTS, (b) el comercio de emisiones y los mecanismos basados en proyectos, y (c) el traspaso de unidades del 1º al 2º PC.

Es de hacer notar que de acuerdo al último informe de la secretaría de la CMNUCC²⁸, el nivel de ambición actual de la meta cuantificada agregada mundial del grupo de países del Anexo I es una reducción del orden de 17-25% en 2020 respecto a 1990. Dicha meta incluye una serie de lagunas que minan aún más dicho nivel, a tal punto que al contabilizar el efecto de dichas lagunas sobre el nivel actual propuesto, habría que descontar un 21%²⁹, y por ende, resultaría eventualmente un aumento de sus emisiones. Las fuentes de dichas lagunas son: (1) las reglas para la contabilización de las actividades del sector UTCUTS, (2) el uso de los mecanismos de mercado, como el comercio de emisiones y los mecanismos basados en proyectos, (3) el traspaso de las unidades a períodos de compromiso subsiguientes, y (4) las emisiones provenientes de la aviación internacional y el transporte marítimo³⁰.

En cuanto al capítulo II, se plantea que las medidas para reducir las emisiones o fortalecer los sumideros de carbono en el sector UTCUTS continuarán disponibles para las Partes del Anexo I como un medio para alcanzar sus QELROs, en consistencia con otra decisión adoptada por la CMP-6 en Cancún, específicamente sobre el tema de UTCUTS.

La decisión adoptada referida al tema de UTCUTS plantea lo siguiente: (1) se mantienen los principios vigentes para el tratamiento de las actividades de dicho sector tal como acordados en la decisión 16/CMP.1; (2) se mantienen las mismas definiciones adoptadas para el 1er PC

del PK, para las 8 categorías de actividades elegibles para el sector UTCUTS³¹ según decisión 16/CMP.1; (3) solicita al AWG-KP considerar la posible inclusión oportuna de un techo al uso del manejo forestal para el 2º PC si fuese apropiado, y la forma de abordar los efectos de eventos de fuerza mayor; (4) solicita a las Partes del Anexo I presentar a la secretaría sus niveles de referencia del manejo forestal a más tardar el 28 de febrero 2011, los cuales serán sometidos a la evaluación técnica de un equipo revisor con base en las guías adoptadas; y (5) solicita al AWG-KP continuar considerando las definiciones, modalidades, reglas y orientaciones, con el fin de aplicarlas a las actividades de UTCUTS durante el 2º PC.

Esta decisión específica sobre UTCUTS, aumenta las lagunas que minan la efectividad de la mitigación del cambio climático, tal es el caso de la inclusión del manejo forestal sin límites, como actividad elegible dentro de los QELROs; y da continuidad a futuras negociaciones bajo las cuales se podrían aumentar aún más dichas lagunas, mediante mayores flexibilizaciones y laxitud derivadas del uso de actividades de mitigación del sector UTCUTS, que sean aparentes, no adicionales, no permanentes y de difícil o imposible mensurabilidad y verificabilidad.

Respecto al capítulo III, la decisión de la CMP-6 plantea que el comercio de emisiones y los mecanismos basados en proyectos, continuarán disponibles como un medio para que las Partes del Anexo I puedan cumplir sus QELROs. Lo anterior en consistencia con otras decisiones

²⁸ FCCC/KP/AWG/2010/INF.1

²⁹ Ibid 16

³⁰ El descuento pertinente a la contabilización de estas actividades no ha sido incluido en el 21% estimado

³¹ Las ocho categorías son: bosque, forestación, reforestación, deforestación, restablecimiento de la vegetación, gestión de bosques, gestión de tierras agrícolas y gestión de pastizales.



relevantes que adoptó la CMP-6 y con las que ésta adoptaría en un futuro sobre la base del capítulo III del texto del presidente del AWG-KP. Tal es el caso de las decisiones que la CMP-6 adoptó, con nuevas orientaciones que flexibilizan el mecanismo para un desarrollo limpio³² (MDL) y la elegibilidad de las actividades de captura y almacenaje de carbono en las formaciones geológicas (CCS) en el marco del MDL.

En cuanto al capítulo IV, sobre diversos temas metodológicos relativos a la canasta de gases, sectores y categorías de fuentes, y el uso de una métrica común para el cálculo del CO₂ eq. de las emisiones por fuentes y remociones por sumideros para el 2º PC; la CMP-6 solamente aborda la métrica común refiriendo su aplicación a las decisiones que estaría tomando la CMP sobre la base del texto del presidente del AWG-KP. Lo anterior significa

que continúan abiertas las negociaciones, y que éstas podrían producir una mayor laxitud del PK.

Sobre el capítulo V, la CMP-6 plantea que el AWG-KP deberá continuar un trabajo adicional a fin de considerar la información sobre las consecuencias potenciales de tipo ambiental, social y económico resultantes de la aplicación de las políticas, medidas y metodologías disponibles para las Partes Anexo I. Es de hacer notar, que este tema siempre ha sido de particular interés para los países cuyas economías dependen de la industria del petróleo, y que su inclusión, en el Acuerdo de Cancún, conjuntamente con la elegibilidad de las actividades de CCS bajo el MDL; viabilizó la anuencia de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a que el Acuerdo de Cancún fuese adoptado.

5. ¿QUÉ NOS DEJA CANCÚN?

Una frágil salvaguarda del proceso multilateral de la CMNUCC

Cancún fue una gran concesión pero no una rendición, y en ese marco, se rescata el multilateralismo como espacio privilegiado para continuar luchando por un acuerdo cooperativo mundial y efectivo para enfrentar de manera oportuna, apropiada y efectiva el cambio climático.

Sin embargo, en términos procedimentales, durante la sesión final de la COP-16 hubo violación, tanto a las reglas de procedimiento vigentes, por adoptar una decisión sin consenso; como a las buenas prácticas de las Naciones Unidas (UN), por adoptar decisiones

que hacen referencia a dos documentos inexistentes. Estos hechos restan legitimidad y vuelven impropio el Acuerdo de Cancún, y constituyen un precedente negativo de insospechadas consecuencias para el multilateralismo en todos los ámbitos. Cancún virtualmente salvaguardó el proceso multilateral de la CMNUCC, al lograr prorrogar de manera disminuida el Mandato de Bali; lo cual permitiría continuar negociando paradójicamente “sin plazo ni calendario”, la mejor forma de enfrentar de manera “oportuna” el cambio climático mundial.

³² Líneas de referencia estandarizadas para el diseño y monitoreo de actividades de proyectos bajo el MDL, y modalidades simplificadas para la demostración de la adicionalidad de las actividades de proyectos de escala pequeña bajo el MDL.



El incumplimiento de los compromisos internacionales vigentes

En términos de sustancia, se incumplió por segunda vez consecutiva el Mandato de Bali y la obligación legal de adoptar la enmienda al Anexo B del PK.

El objetivo principal de negociación bajo el Mandato de Bali, no fue logrado en Cancún, el cual era la adopción de QELROs para el 2º PC bajo el PK, a fin de lograr la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera, a un nivel que no cause perturbaciones peligrosas al sistema climático de la Tierra. En esa línea, el acuerdo central de Cancún debió ser la adopción por parte de los países del Anexo I de una meta ambiciosa cuantificada agregada mundial de reducción de sus emisiones, en el rango de 40-50% en 2020 con respecto a 1990. Asimismo, debía haberse adoptado la enmienda al Anexo B del PK, para que dichas reducciones se constituyeran en compromisos legalmente vinculantes bajo el 2º PC y subsiguientes. Lo anterior complementado con la adopción de compromisos cuantificados de reducción de emisiones equiparables, comparables y verificables por parte de EEUU, en virtud del ítem 1(b)(i) del PAB adoptado por la COP-13.

El Acuerdo de Cancún a penas tomó nota de los ofrecimientos voluntarios de reducción de emisiones de los países del Anexo I, remitiendo a un documento inexistente; y haciendo un llamado a la necesidad de aumentar el nivel de ambición actual³³ en línea con los criterios del FAR³⁴. Por el contrario, las decisiones a adoptarse debían haber incluido las medidas

de respuesta de los países desarrollados para la mitigación real, efectiva y oportuna del cambio climático, y consecuentemente, las posibilidades de una adaptación adecuada que reduzca sus efectos adversos.

Varios países del Anexo I han ofrecido reducciones de sus emisiones de manera condicionada, tal es el caso de Australia, Nueva Zelanda, EEUU, Japón, Suiza, Noruega y Rusia. Asimismo, la integridad ambiental de dichas metas³⁵ ya está en entredicho y lo estaría aún más dependiendo del giro que tomarían las negociaciones futuras, particularmente en los temas siguientes: (1) el uso y las reglas para la contabilización de las actividades del sector UTCUTS, (2) el comercio de emisiones y los mecanismos de mercado mediante proyectos, incluyendo los esquemas de REDD, (3) el traspaso de unidades a períodos de compromisos subsiguientes, y (4) las emisiones provenientes de la aviación internacional y el transporte marítimo.

La aceleración de la cuenta regresiva del cambio climático

El valor de 2°C -reconocido por el Acuerdo de Cancún como lo que debería ser el aumento máximo de la temperatura media superficial mundial- pudiera no ser logrado si la adopción de las metas agregadas de reducción de emisiones de los países del Anexo I se negocia de “abajo hacia arriba”, tal como lo han planteado dichos países. Lo anterior significa que si las metas nacionales de reducción de emisiones de los países desarrollados se adoptan de manera voluntaria; esto no necesariamente aseguraría que el aumento de

³³ En el rango de 17-25% en 2020 respecto a 1990, con base en los más recientes ofrecimientos presentados por los países del Anexo I y recopilados en el documento de la secretaría FCCC/KP/AWG/2010/INF.1, del 20 de mayo de 2010; lo cual produciría un aumento de la temperatura media mundial en el rango de 2.8-4.3°C, con 3.5°C como el valor más probable

³⁴ El rango de reducción cuantificada agregada mundial de 25-40% en 2020 respecto a 1990 fue propuesto por el IPCC sobre la base del criterio economicista del costo-efectividad, planteado en el mandato que recibió de las Partes de la CMNUCC. Dicho rango se asocia a un escenario de estabilización con 12% de probabilidad de que la temperatura media mundial supere 3°C

³⁵ La contribución a la mitigación efectiva del cambio climático mediante reducciones reales, adicionales, permanentes, mensurables y verificables



la temperatura mundial no cause interferencias antropogénicas peligrosas al sistema climático.

Por tanto, la visión compartida adoptada en Cancún, no apunta a frenar el ritmo y magnitud del cambio climático, cuyos efectos adversos ya se están manifestando de manera creciente e implacable bajo una cuenta regresiva que hace mucho tiempo inició irreversiblemente su conteo.

Muchos mecanismos reciclados sin contenido sustantivo

Al analizar los resultados del AWG-LCA y del AWG-KP en el Acuerdo de Cancún, se encuentra una serie de mecanismos institucionales y financieros que carecen de contenido, modalidades y procedimientos para su operacionalización; o que solamente retoman y reciclan bajo nuevas denominaciones, las estipulaciones de la CMNUCC o decisiones previas de la COP y CMP. Lo anterior condujo a un acuerdo muy general incluyendo toda una serie de mandatos al SBI, SBSTA y AWGs para iniciar programas de trabajo y considerar las propuestas de las Partes, a fin de resolver los diversos temas todavía pendientes de negociación, particularmente la composición, modalidades y procedimientos que permitirían viabilizar la implementación de los mecanismos referidos, sin precisar los horizontes de tiempo ni calendario alguno.

Aunque se ha divulgado que la adopción del Acuerdo de Cancún ha sido un paso importante en la consecución del objetivo último de la CMNUCC; la adopción de decisiones llenas de vacíos, programas de trabajo por iniciar y mecanismos inconclusos, ha debilitado el proceso político-diplomático de la CMNUCC. Lo anterior, podría retardar aún más la negociación de los temas esenciales y prioritarios contenidos en el Mandato de Bali, y

encaminados a fortalecer la acción cooperativa desde ahora y en el largo plazo para el logro del objetivo último de la CMNUCC.

No hay duda que el Acuerdo de Cancún contribuyó a mejorar la opinión pública mundial respecto al proceso de negociaciones del clima en el marco de la CMNUCC, sobre todo después del fracaso de Copenhague; y que sirvió a los gobiernos de todos los países para mejorar su imagen política en el ámbito nacional, mediante una amplia divulgación del espejismo efímero que constituye el Acuerdo de Cancún. Es de hacer notar, que los logros publicitados fueron logrados a costa de la adopción de decisiones precarias y laxas en el tema del nivel de ambición de los QELROs, tanto en el contexto del AWG-LCA como del AWG-KP. Lo anterior generará graves implicaciones para el sistema climático de la tierra y enormes daños y pérdidas debido a los efectos adversos sobre las sociedades humanas y sistemas naturales; cuyo resarcimiento podría carecer de financiamiento disponible y suficiente.

Un traspaso de los compromisos hacia los países en desarrollo

Si algo tuvo de innovador el Acuerdo de Cancún, fue haber oficializado nuevos compromisos de mitigación para los países en desarrollo, adicionales a los ya estipulados en la CMNUCC y en las decisiones previas de la COP y CMP; como resultado de una intención, ya vislumbrada desde la COP-15, por parte de los países desarrollados de trasladar las cargas derivadas de sus compromisos de mitigación hacia los países en desarrollo. De igual manera, las decisiones relativas a los temas de transferencia de tecnología, desarrollo de capacidades y financiamiento para la adaptación, incorporaron una mayor laxitud y flexibilidad a los compromisos previamente estipulados para los países desarrollados,



trasladando cargas adicionales a los países en desarrollo. Tal es el caso de los seguros por pérdidas y daños en caso de eventos extremos, entre otros.

Es de hacer notar, que los ministros o funcionarios de alto rango de muchos países en desarrollo, que se sumaron incautamente a la adopción del Acuerdo de Cancún, posiblemente no se informaron o no se apoyaron adecuadamente con los negociadores o asesores científicos, sobre los efectos que sus decisiones podrían tener sobre: (i) la imposición de compromisos adicionales de mitigación y adaptación sobre los países en desarrollo, incluyendo a aquéllos carentes de las capacidades socio-económicas y científico-tecnológicas requeridas; y (ii) el aumento del ritmo y magnitud del sistema climático de la tierra, y los consecuentes efectos irreversibles y de gran escala, particularmente sobre las regiones más vulnerables, como África, LDCs, SIDS y América Central.

Mayor demanda de esfuerzos y recursos nacionales para los países en desarrollo

A partir de Cancún, los países en desarrollo deberán realizar esfuerzos nacionales adicionales y destinar más recursos financieros y capacidades propias, para cumplir con los nuevos compromisos, mediante acciones de mitigación y adaptación. Lo anterior se agrava al considerar que tal como se adoptó el Acuerdo de Cancún, las acciones de mitigación podrían aumentar o generar mayor vulnerabilidad climática, ambiental y socioeconómica en los países en desarrollo. Tal es el caso de los agrocombustibles, la energía nuclear, las opciones de CCS y los esquemas de compensación de carbono mediante la comercialización de unidades en los mercados de carbono, incluyendo las acciones bajo esquemas de REDD.

El cumplimiento de los nuevos compromisos de mitigación demandará enormes sacrificios en detrimento de la adaptación, ya que los escasos recursos nacionales de las regiones y países pobres y vulnerables, deberán reorientarse para la creación y fortalecimiento de las capacidades nacionales para abordar y ejecutar las acciones de mitigación, incluyendo marcos de política, legislación, institucionalidad, investigación, desarrollo y transferencia de tecnologías, y mecanismos de fomento y financiación.

Una muestra palpable del paradigma economicista prevaleciente

El precario e impropio Acuerdo de Cancún es el reflejo del abandono del paradigma que prevalecía en los albores del proceso multilateral de la CMNUCC, que hace unos 15 años estaba a favor de la salvaguarda del clima, las sociedades humanas y los diversos seres del planeta. El proceso político-diplomático bajo la CMNUCC está casi agotado en sí mismo, y solo un nuevo impulso externo proveniente de una conciencia acrecentada de las sociedades humanas sobre la amenaza que les acecha y sobre el papel proactivo que por responsabilidad histórica están llamadas a jugar en la arena política; podría vigorizarlo, reorientarlo y encarrilarlo hacia un objetivo superior de la humanidad, con el cual es congruente el objetivo último de la CMNUCC.

Dicho objetivo deberá trascender los planteamientos economicistas sin sustentación que todavía prevalecen y que abanderan el crecimiento económico ilimitado, basado en la explotación depredadora de los recursos del planeta y en el consumismo como sinónimo de progreso y bienestar humano.

La prevalencia del paradigma economicista en el seno del sistema de las NU y por ende,



en el proceso multilateral de la CMNUCC, ha conducido progresivamente al sometimiento del potencial político de los gobiernos a las reglas del juego impuestas por el consenso establecido bajo la égida del BM-FMI y la OMC. Dicho paradigma considera al mercado como la mano invisible que determina las mejores políticas y decisiones individuales y nacionales, que al agregarse producirían las mejores políticas y medidas mundiales, incluyendo la adaptación y mitigación efectiva, apropiada y oportuna del cambio climático.

Un ejemplo palpable de esto es el rechazo de los países del Anexo I a adoptar una meta cuantificada agregada mundial ambiciosa de reducción de sus emisiones; y su preferencia expresa por metas nacionales voluntarias en el marco de sus legislaciones y sistemas de seguimiento en sus respectivos países. Otro ejemplo, es la decisión de considerar en la COP-17 la adopción de uno o varios mecanismos de mercado para financiar las NAMAs y REDD-plus mediante la comercialización de créditos de carbono, incluyendo los esquemas de compensación de carbono para complementar los QELROs de los países desarrollados. Lo anterior minaría los esfuerzos que los países desarrollados deberían implementar para la mitigación efectiva del cambio climático dentro de sus territorios, a fin de acelerar las transformaciones requeridas y postergadas de sus sistemas de producción energética y de transporte, para transitar hacia sociedades bajas en carbono.

Una vía para fortalecer los mecanismos no basados en los mercados

El Acuerdo de Cancún abrió un espacio para que los países, regiones o grupos de negociación presenten propuestas, en el marco de sus objetivos y estrategias de negociación,

para definir y establecer uno o varios mecanismos no basados en los mercados de carbono. Lo anterior, rompe con el enfoque economicista, planteando el mejoramiento del costo-efectividad a través de modalidades de financiamiento más apegadas al espíritu de la CMNUCC, identificando sus ventajas comparativas versus los mercados, para la implementación de las NAMAs y REDD-plus.

Es de hacer notar que las dificultades derivadas de la carencia de capacidades y recursos técnicos nacionales, las necesidades inmediatas para la transferencia de tecnologías amigables con el clima, así como los riesgos asociados a la volatilidad de los mercados de carbono; restarán atractivo y viabilidad a la implementación de las NAMAs utilizando las modalidades de compensación de carbono bajo esquemas de mercado. Por su parte, la implementación de las acciones de REDD-plus basadas en resultados, demostrará que sus limitaciones conceptuales y técnico-metodológicas son insuperables; y por tanto, la falta de permanencia y adicionalidad, las dificultades en mensurabilidad y los desplazamientos de emisiones, continuarán considerándose atributos insatisfactorios que podrían inviabilizar la implementación de un régimen de REDD-plus bajo esquemas de compensación de carbono, en el marco de regímenes de mercado.

Por el contrario, el establecimiento de un mecanismo o varios mecanismos no basados en los mercados de carbono, y desvinculados de los QELROs de los países desarrollados, aseguraría la sinergia de REDD-plus con la adaptación al cambio climático, la biodiversidad y otros aspectos socioambientales; y la contribución de las NAMAs a la generación de beneficios adicionales enfocados en las prioridades de desarrollo sostenible de los



países en desarrollo. Lo anterior, facilitaría la contribución efectiva de los países en desarrollo a la mitigación del cambio climático mundial, por ser adicional y no complementaria de los QELROs.

De igual manera, los beneficios de los mecanismos no basados en los mercados, deberían fortalecerse con el establecimiento de un techo para la participación del sector UTCUTS en los QELROs de los países del Anexo I; a fin de que éstos sean logrados fundamentalmente mediante reducciones domésticas en los sectores más emisores de GEI provenientes del consumo de combustibles fósiles en los territorios de los países desarrollados.

Menos soberanía nacional para los países en desarrollo

Para los gobiernos de los países en desarrollo sería muy difícil adoptar una estrategia de negociación y política de alianzas propias, más allá de Cancún; ya que hasta ahora, salvo raras excepciones, éstos no han sido capaces de definir de manera soberana su política exterior en materia de cambio climático. Lo anterior, debido en gran medida a la interferencia sistemática de los gobiernos

de los países desarrollados, que mediante presiones, amenazas, chantajes, engaño, manipulación, represalias e ingerencia directa, han redireccionado a su favor las posiciones de negociación de los países en desarrollo, reavivando y exacerbando los intereses individuales y nacionales, y propiciando la división entre las regiones y grupos de negociación.

El margen de acción de los gobiernos para continuar negociando las políticas y medidas de mitigación y adaptación en el seno del proceso multilateral, sería muy reducido, ya que en sus posiciones de negociación, salvo raras excepciones, nunca se han atrevido a desafiar el paradigma economicista; aceptando otorgar al mercado el papel rector para definir las mejores políticas y medidas para enfrentar el cambio climático. Lo anterior, a sabiendas de que los agentes económicos preponderantes toman sus decisiones rigiéndose por la búsqueda de su mayor rentabilidad, incluyendo los mercados de carbono; y de que los resultados de dicha lógica podrían contraponerse al principio de precaución que rige al mejor conocimiento científico disponible.



6. RETOS POST-CANCÚN

Multilateralismo efectivo

Si bien es cierto la gran concesión de Cancún permitió salvaguardar el multilateralismo, las oportunidades que éste ofrece en el plano político-diplomático, solo podrían aprovecharse con un cambio en los objetivos y posiciones de negociación de los gobiernos que representan a las sociedades desarrolladas y en desarrollo; de tal manera que la correlación de fuerzas favoreciera el logro del objetivo último de la CMNUCC. Dicho cambio no ocurrirá porque se publique información científica adicional con mayor nivel de detalle y certeza sobre las causas y efectos del cambio climático³⁶; ni podría esperarse el resurgir espontáneo de la voluntad política requerida de los gobiernos. Para que el cambio ocurra, se necesitará una fuerte presión política de las sociedades dentro de sus dinámicas nacionales, exigiendo a sus partidos políticos y funcionarios públicos la adopción de marcos de política nacional y la asunción de posiciones de negociación, congruentes con el mejor conocimiento científico disponible, para lograr la mitigación efectiva y oportuna del cambio climático.

La dinámica del multilateralismo ha estado fuertemente influenciada por la correlación de fuerzas entre los países y bloques económicos en la esfera geopolítica. Es de hacer notar que en el marco de un proceso ya iniciado de transición hacia un mundo multipolar, en el cual continuarían surgiendo nuevos reagrupamientos regionales de países, tales como el grupo BRICS³⁷ y el ALBA³⁸; es de

esperar una recomposición de los objetivos, estrategias y alianzas de negociación, lo cual podría cambiar la dinámica y rumbo actuales del proceso multilateral de cambio climático, en un sentido o en otro, dependiendo de las motivaciones y objetivos de dichos reagrupamientos.

El papel jugado desde junio 2009 por el grupo ALBA en el seno del proceso multilateral, es una muestra palpable de la incidencia sustantiva que un nuevo reagrupamiento regional podría aportar, en términos de redefinición de objetivos, estrategias y posiciones de negociación. En Copenhague fue el grupo ALBA, el que conjuntamente con Tuvalu y Sudán, se opuso muy vocalmente a la adopción por consenso del impropio Acuerdo de Copenhague. Más recientemente, los países del ALBA secundaron la oposición de Bolivia a que fuese adoptado el Acuerdo de Cancún. Sin embargo, la gran concesión de Cancún que finalmente apoyó el ALBA, a excepción de Bolivia, no podría interpretarse sin considerar la llegada a corto plazo de la crisis energética³⁹ y la nueva ofensiva geopolítica de algunos de los países desarrollados, que con una mentalidad imperial y nostálgica de la era unipolar, buscan despojar y apropiarse de los recursos naturales de los países en desarrollo, tal es el caso del petróleo, gas natural, carbón mineral, litio, bosques, agua, tierra y biodiversidad.

Las ventajas que ofrece el multilateralismo a los países en desarrollo, es que constituye un entorno favorable para negociar bajo

³⁶ Como es el 5º Informe Mundial de Evaluación del Cambio Climático, actualmente en proceso de desarrollo por parte del IPCC

³⁷ Un bloque laxo de corte economicista, con miras a expandir sus esferas de influencia geopolítica en el marco de regionalizaciones concomitantes a la decadencia del mundo unipolar

³⁸ Organización que promueve la integración social, política y económica entre los países de América Latina y el Caribe, sobre la base del bienestar social, el intercambio económico y la ayuda mutua; excluyendo la liberalización comercial y los tratados de libre comercio

³⁹ Ocasionada por el inicio en el corto plazo del fin de la era del petróleo convencional, no convencional y de los combustibles fósiles en general



condiciones de inclusión, transparencia, igualdad y respeto a la heterogeneidad y soberanía de los estados. Sin embargo, dichas ventajas no han sido aprovechadas de manera óptima por los países ni grupos regionales y de negociación del mundo en desarrollo. Lo anterior ha quedado una vez más claramente evidenciado durante y post-Copenhague, al igual que en Cancún, ya que las posiciones de los países en desarrollo fueron fuertemente determinadas por las relaciones de poder existentes en la esfera político-económica entre los países y bloques económicos del mundo desarrollado, y los países o regiones que constituyen o consideran su área de influencia y de dominación. Tal es el caso de la Unión Europea y África; EEUU y Latinoamérica, incluyendo al Sistema de Integración Centroamericana (SICA); EEUU y Canadá, y México⁴⁰; Japón y el Sureste Asiático; Australia y Gran Bretaña, y AOSIS; Gran Bretaña y la Comunidad del Caribe (CARICOM). A lo largo de 2010, los países en desarrollo se vieron sometidos a un proceso sistemático de amenazas, chantajes, compra de voluntades, presiones político-diplomáticas y penalizaciones para que se asociaran al referido Acuerdo de Copenhague; llegando hasta la suspensión de fondos de cooperación⁴¹ y a la ingerencia directa en las posiciones de negociación y composición de las delegaciones, por parte de los gobiernos de los países desarrollados.

La dinámica del multilateralismo se ha visto seriamente influenciada y muchas veces inducida y manipulada por las agendas e intereses de muchos de los organismos bilaterales y multilaterales, en función de su sostenibilidad financiera e institucional, y de los países desarrollados donantes.

Dichas entidades han estado incidiendo fuertemente en los gobiernos de los países en desarrollo, mediante programas de creación de capacidades, asesoramiento técnico y facilitación enfocados en el fomento de los mercados de carbono, los esquemas de REDD y el apalancamiento financiero. Asimismo, se ha observado una creciente competencia por parte de dichas agencias por el acceso a los recursos financieros que los países en desarrollo negocian⁴² bajo el proceso multilateral de la CMNUCC, asumiendo cada vez más el papel de agencias ejecutoras en detrimento del papel director y de liderazgo nacional que los gobiernos de los países en desarrollo deberían asumir, de conformidad con los lineamientos y criterios adoptados sistemáticamente por la COP para mejorar el desempeño del mecanismo financiero de la CMNUCC y de las agencias de implementación.

Existe un alto riesgo de que la concesión de Cancún se convierta en un proceso empantanado y sin salida, lo cual constituiría una derrota al proceso de lucha político-diplomática que durante 15 años ha costado esfuerzos, sacrificios y recursos enormes.

Solamente las sociedades del mundo podrían vigorizar y reorientar el proceso multilateral de la CMNUCC, mediante el fortalecimiento de su conciencia y responsabilidad histórica, y la incidencia efectiva en la dinámica política, participando de manera activa y beligerante, con el liderazgo de nuevos ciudadanos que encarnen la conciencia humana sobre la necesidad imperativa de salvaguardar el clima de la tierra, redefiniendo, armonizando y acoplando la dinámica económica a la dinámica ecológica de un planeta Tierra cuyos recursos son finitos.

⁴⁰ En el marco del NAFTA, Tratado de Libre Comercio de Norte América, por sus siglas en inglés

⁴¹ Tal fue el caso de Bolivia y Ecuador, a los cuales el gobierno de EEUU retiró la ayuda por un monto de USD3 millones y USD2.5 millones, respectivamente

⁴² El Fondo de Adaptación bajo el Protocolo de Kioto, entre otros



Sociedades protagónicas y nuevos liderazgos

El logro de una conciencia acrecentada y de una acción protagónica y beligerante de las sociedades del mundo desarrollado y en desarrollo, es determinante para asegurar que la concesión de Cancún no haya sido en vano, y poder rescatar los textos de negociación elaborados por las Partes (contenidos en los 2 textos de los presidentes tanto del AWG-KP⁴³ como del AWG-LCA⁴⁴) de entre los escombros referidos como el Acuerdo de Cancún. De seguir la dinámica actual en manos de los gobiernos, cuyas posiciones continuarán siendo secundadas por actores de las sociedades, los cuales ahora están deslegitimados y desgastados políticamente; los escombros de Cancún terminarían por enterrar las esperanzas de la supervivencia humana y de continuidad de la vida sobre la tierra, tal cual la conocemos.

La tarea urgente y primordial que se tiene a partir de Copenhague y que fue reconfirmada en Cancún, es la sensibilización, compromiso y movilización activa de los nuevos ciudadanos y organizaciones sociales que tendrán que asumir el liderazgo y conducción para enfrentar los retos y acciones por venir. Esta tarea debió haber sido asumida desde hace 15 años por los gobiernos, en virtud de lo estipulado en el Art. 6 de la CMNUCC⁴⁵ y de lo adoptado en 2002 en el marco del Programa de Trabajo de Nueva Delhi; y de haberse hecho, la dinámica, rumbo y avance del proceso multilateral actual estarían encaminados a frenar de manera responsable y oportuna el ritmo y magnitud del cambio climático. El incumplimiento de esa tarea fundamental y estratégica ha sido y

continuará siendo deliberado, ya que se podría poner en peligro el paradigma economicista del “mercado como rector supremo” imperante actualmente; propiciando el abandono del consumismo y del derroche de los recursos del planeta, y poniéndose en riesgo el crecimiento (in) necesario de la producción y de las ganancias de las élites económicas de los países desarrollados que, con el apoyo de sus gobiernos, dominan los mercados internacionales, mediante la desinformación, alienación, intercambio desigual, monopolios, intrigas políticas, golpes de estado y conflictos militares.

Los nuevos líderes de las sociedades, llamados a conducir el abordaje y acción ante las amenazas, retos y acciones requeridas y urgentes para enfrentar el cambio climático, serán aquellos que sufren en primer término y de manera severa el embate de los efectos adversos del cambio climático; así como las organizaciones sociales que legítimamente los representan, a saber: pueblos originarios y tribales, campesinos pobres, pescadores, jornaleros, asociaciones y redes comunales y gremiales, sindicatos, microempresarios, grupos poblacionales vulnerables organizados, tal es el caso de los sin tierra, sin techo, sin trabajo, los jóvenes y mujeres, entre otros. “Las agendas políticas de los nuevos liderazgos deberán articular la defensa de los territorios con los temas ambientales y socioeconómicos más acuciantes, tanto del ámbito nacional como internacional. Los nuevos ciudadanos y organizaciones sociales serán los que poco a poco llegarán a las próximas COPs para defender sus intereses, los cuales deberán reflejarse en las posiciones oficiales de país”⁴⁶.

⁴³ Ibid 14

⁴⁴ FCCC/AWGLCA/2010/CRP.3

⁴⁵ Promoción de la educación, capacitación, sensibilización, conciencia y participación de la población, y cooperación para enfrentar apropiadamente el cambio climático

⁴⁶ Texto de Roque J. Rivera, director Fundación Popol Nah Tun, Honduras, con modificaciones menores de edición introducidas por los autores



Una conciencia acrecentada de las sociedades, generaría el compromiso y acción de las universidades, academia en general, partidos políticos, asociaciones culturales y religiosas, entre otros, cuyo mandato institucional incluye la proyección social de su acervo hacia la solución de los problemas más acuciantes de su entorno socioeconómico y ambiental. Estos actores deberán acompañar y apoyar las acciones de los nuevos líderes en las luchas que en un futuro cercano se estarán librando en las distintas regiones y continentes, en el ámbito local, nacional, regional y mundial.

El papel de los movimientos y partidos políticos es fundamental para acrecentar la conciencia y compromiso de sus miembros, de los nuevos líderes y de aquellos actores que deberán acompañarlos en las luchas por venir. Dichas organizaciones políticas, al igual que la academia, gozan de cierto grado de autonomía y solvencia económica, lo cual les permitiría definir sus propios objetivos, agendas, programas y acciones, sustentándolos en la ciencia, conciencia, solidaridad, compromiso histórico y mandato institucional. Lo anterior es determinante si se quiere evitar el control e ingerencia de las fundaciones, organizaciones benéficas, agencias multilaterales o bilaterales de cooperación y gobiernos; los cuales han estado financiando de manera interesada las actividades de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) internacionales y nacionales, con el objetivo de fragmentar los movimientos y redes sociales en un gran mosaico individual compartimentado; y para manipular la naturaleza y alcance de sus acciones, impidiendo la aparición de movimientos nacionales y mundiales masivos, coherentes, coordinados y efectivos. Es notoria la ineffectividad de la incidencia política de las ONG's sobre sus gobiernos a lo largo del proceso multilateral, particularmente durante los últimos 3 años de la Ruta de Bali, así como también es

notorio el nivel y modalidades de financiamiento o de endose político gubernamental que han recibido, a cambio de la anuencia complaciente y el silencio oportuno.

Las acciones y luchas que todas las sociedades del mundo deberán emprender de inmediato incluyen 5 ámbitos fundamentales: (1) mejorar el conocimiento y su aplicación sobre las causas y efectos adversos del cambio climático actual y futuro sobre las diversas sociedades y ecosistemas; (2) profundizar el conocimiento sobre el grado de efectividad y los efectos adversos de tipo económico, sociocultural, político y ambiental derivados de la ejecución de las medidas de mitigación, tal es el caso de las actividades del sector UTCUTS, incluyendo los esquemas de compensación de carbono dentro de los mercados de carbono para REDD, los agrocombustibles, la energía nuclear y las acciones de CCS; (3) exigir en el ámbito nacional, la participación calificada de la sociedad en todo el ciclo de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y mejoramiento de las políticas públicas en materia de cambio climático, y de sus instrumentos de aplicación; (4) exigir una rendición de cuentas y evaluación pública de los gobiernos nacionales, sobre la ejecución de las políticas, planes programas y proyectos públicos con vinculación al cambio climático; y (5) exigir a los gobiernos nacionales la definición de su política exterior en materia de cambio climático, incluyendo el objetivo y estrategia de negociación, así como la política de alianzas que estarían adoptando en la nueva coyuntura política post-Cancún; así como el desarrollo de un proceso de discusión y legitimación social de las posiciones de negociación, sustentándolas con el mejor conocimiento científico, en función del grado de vulnerabilidad e impactos adversos diferenciados del cambio climático y el logro del objetivo último de la CMNUCC.

EL CAMBIO SOY YO



Concesión no significa rendición!

Los nuevos liderazgos de las sociedades representando la conciencia de la humanidad, rescatarán la esperanza de entre los escombros dejados por los gobiernos en Cancún!

Miembros Focales de la Red Latinoamericana



LIDEMA
LIGA DE DEFENSA DEL
MEDIO AMBIENTE

EN REPRESENTACIÓN DE ABDES



Centro Humboldt



FUNDACIÓN SOLAR

Facilitación Regional SUSWATCH - Centro Alexander von Humboldt

Managua Barrio Largaespada, Busto José Martí 5 cuadras al este.

Teléfonos: (505) 2248-7149, 2248-7150, 2248-7151 **Telefax:** (505) 2248-7152

facilitacion@humboldt.org.ni

www.humboldt.org.ni

Este documento es una producción del Observatorio de la Sostenibilidad Red Latinoamericana, auspiciada por IBIS, HIVOS.

ibis
Derechos, educación y desarrollo

people
unlimited
HIVOS

www.suswatchla.org