

PRESENTACIÓN DE ARTÍCULO CIENTÍFICO

Foro de Pensamiento Crítico y Propositivo ante el Cambio Climático

- El Salvador -

27 de marzo de 2011

Sobre el Acuerdo de Cancún: un análisis a profundidad de los resultados y retos

Desde el momento en que la 16^{ava} COP¹ finalizaba en México, y que una serie de decisiones referidas conjuntamente “Acuerdo de Cancún”² fueron adoptadas sin consenso entre las partes; han surgido muchas especulaciones en torno a los alcances logrados realmente y al futuro de las negociaciones de la CMNUCC³. Ello ha sido así, porque el Acuerdo de Cancún se mostró ante la opinión pública y las sociedades del mundo como un resultado satisfactorio de lo que los países llegaron a buscar a la COP-16; cuando por el contrario, el acuerdo posee una serie de limitaciones y vacíos, que están muy lejos de ser lo que debería haber sido un acuerdo vinculante y fortalecido, para enfrentar el cambio climático de manera efectiva, desde ahora y a largo plazo.

En ese contexto, les remitimos en adjunto el artículo “Análisis del Acuerdo de Cancún: Resultados y Retos para las Sociedades Humanas” de Aguilar y Soto (2011), auspiciado por la Red Observatorio de la Sostenibilidad de Latinoamérica, el cual constituye un análisis a profundidad y objetivo de los alcances y retos de dicho acuerdo. A fin de motivar la lectura de dicho artículo, hemos comentado a continuación los aspectos que podrían despertar el interés de las personas relacionadas o comprometidas con el tema.

El artículo toma como criterio de análisis lo estipulado en el mandato de Bali, el cual se enfoca en el fortalecimiento y logro del objetivo último de la CMNUCC, este último busca asegurar la estabilización de las concentraciones de GEI⁴ en la atmósfera, a un nivel que permita que la adaptación de los sistemas naturales y humanos sea viable. Es decir, se analiza la relevancia y el alcance del Acuerdo sobre la base de su contenido en el tema de la mitigación global del cambio climático, mediante reducciones de las emisiones de GEI que deben ser apropiadas, adicionales, permanentes, mensurables y verificables, especialmente en los países desarrollados, y según los principios de la CMNUCC.

La relevancia y el alcance del Acuerdo de Cancún no pueden ser analizados a partir de los espejismos sobre ofrecimientos financieros, ya que con esto no se garantizaría la desaceleración del ritmo ni la reducción de la magnitud del cambio climático; el cual se manifiesta dentro de “una cuenta regresiva que hace tiempo inició irreversiblemente su conteo”. Tampoco se aseguraría que la adaptación fuese viable y ocurra de manera oportuna, efectiva y en sinergia con las prioridades de disminución de la pobreza en los países en desarrollo, como los de la región centroamericana.

¹ Conferencia de las Partes (por sus siglas en inglés)

² FCCC/CP/2010/7/Add.1; FCCC/CP/2010/7/Add.2; FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1

³ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

⁴ Gases de Efecto Invernadero

El artículo plantea que la principal debilidad del Acuerdo de Cancún radica en las precarias estipulaciones en el área de la mitigación global del cambio climático, pertinentes a ambos grupos de trabajo especial (AWG-LCA⁵ y AWG-KP⁶). La COP tomó decisiones laxas y vagas sobre los compromisos de mitigación de los países desarrollados en el marco del Plan de Acción de Bali, en coherencia con el hecho de que la 6ª CMP⁷ a penas tomó nota de las promesas de reducción de emisiones hechas por los países del Anexo I, en un documento inexistente, y con base en las promesas realizadas por dichos países en el Acuerdo de Copenhague. Dichas promesas, fueron ofrecidas voluntariamente de “abajo hacia arriba”, y no a partir de una meta agregada mundial de reducción de emisiones, y ese ofrecimiento llevaría a un aumento de la temperatura media superficial mundial entre 2.8 y 4.3°C. El Acuerdo de Cancún es incoherente, ya que aunque “reconoce” la necesidad de alcanzar un aumento máximo de temperatura de 2°C, sus estipulaciones en materia de políticas y medidas de mitigación, no apuntan a contribuir a lograr dicha meta mundial, ni tampoco a lograr el pico máximo de emisiones antes de 2020.

Según los autores, la opinión pública y algunos gobiernos podrían argumentar que el vacío dejado en el área de mitigación fue compensado por los logros del Acuerdo en otros temas del Plan de Acción de Bali, especialmente en adaptación y financiamiento; sin embargo, el artículo ofrece al menos cinco hallazgos que develan un cascarón vacío, superfluo, y debilitador de los esfuerzos que deberían realizarse para garantizar un abordaje efectivo y apropiado del problema del cambio climático.

(1) El Acuerdo de Cancún está colmado de mecanismos inconclusos, que sólo representan un reciclaje de las estipulaciones de la CMNUCC o de decisiones vigentes de COPs anteriores. Esto se evidencia especialmente en las áreas de adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías, y fomento de capacidades. Tal es el caso del Comité Ejecutivo del Mecanismo Tecnológico, el cual recicla al Grupo de Expertos en Transferencia de Tecnología creado por los Acuerdos de Marrakech en 2001⁸. En cuanto al Marco de Adaptación de Cancún, éste se limita a retomar las estipulaciones vigentes de los artículos 4.1, 4.3 y 4.4 de la CMNUCC, relativas a los compromisos de adaptación para los países en desarrollo y desarrollados.

(2) El área de financiamiento del Acuerdo ha sido el espejismo más divulgado para mejorar la opinión pública sobre los avances del proceso de negociaciones de la CMNUCC y elevar la imagen política de los gobiernos participantes de dicho proceso. Al mismo tiempo, se ha bajado el perfil al incumplimiento de los compromisos de los países del Anexo II de la CMNUCC, respecto a la transferencia de financiamiento hacia los países en desarrollo. Las estipulaciones en materia de financiamiento se retomaron de los elementos presentes en el Acuerdo de Copenhague⁹, los cuales no fueron adoptados en aquella ocasión. La operacionalización del FVC¹⁰ no es inmediata, y el mandato para desarrollar sus modalidades y procedimientos no asegura que los fondos serán adecuados en monto, nuevos, adicionales a la ODA¹¹, previsibles y sostenidos en el tiempo. El monto acordado para el financiamiento de inicio rápido o *fast-start* (US\$30 billones), constituye sólo un 6%

⁵ Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (por sus siglas en inglés)

⁶ Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del Anexo I con arreglo al Protocolo de Kioto

⁷ Conferencia de la Partes en su calidad de Reunión de las partes bajo el Protocolo de Kioto

⁸ Decisión 4/CP.7 (FCCC/CP/2001/13/Add.1)

⁹ Decisión 2/CP.15 (FCCC/CP/2009/11/Add.1)

¹⁰ Fondo Verde para el Clima

¹¹ Ayuda para el Desarrollo

del monto que se negociaba en el AWG-LCA; y el financiamiento a largo plazo abre 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 en la CMNUCC y el PAB¹².

(3) El Acuerdo de Cancún no posee estipulaciones flexibles que permitan incluir a todos los países que tienen una condición de alta vulnerabilidad, en la categoría de elegibles para los fondos para la adaptación; tal como algunos funcionarios de gobierno lo podrían haber comprendido y transmitido en sus declaraciones públicas post-Cancún. Tal es el caso de la región centroamericana, la cual no fue incluida explícitamente en el Acuerdo dentro de una categoría de “países altamente vulnerables”. El acuerdo tampoco compromete para dicha región, recursos financieros adicionales a los ya estipulados, por el mero hecho de que efectivamente sea una región altamente vulnerable. Por el contrario, el término “particularmente vulnerables” utilizado en el texto del Acuerdo, podría usarse discrecionalmente y con asidero legal por los países desarrollados para focalizar la transferencia de financiamiento y tecnología hacia ciertos grupos de países, en virtud del Art. 4.8 y 4.9 de la CMNUCC, y de conformidad al párrafo 95 en las estipulaciones pertinentes al trabajo del AWG-LCA¹³ del Acuerdo, el cual expresa que el financiamiento rápido *-fast-start-* se priorizará para países tales como los LDCs¹⁴, SIDS¹⁵ y África.

(4) La verdadera innovación del Acuerdo de Cancún reside en los nuevos compromisos y cargas adicionales impuestas a los países en desarrollo, especialmente en el área de mitigación. Es probable que algunos funcionarios de los países en desarrollo no tuvieran el conocimiento pleno de las graves consecuencias de haberse sumado a la adopción del Acuerdo, particularmente en cuanto a los recursos y capacidades adicionales que dichos países deberán poseer o construir para asumir y cumplir dichos compromisos. A estas alturas del 2011, los gobiernos de los países en desarrollo, ya deberían haber rendido un informe público a sus naciones, sobre las cargas adicionales que deberán asumir desde ya, en virtud de los nuevos compromisos que el Acuerdo de Cancún les ha impuesto. Tal es el caso de sus comunicaciones nacionales de cambio climático, las cuales deberán presentarse oficialmente cada cuatro años; sus INGEI¹⁶ deberán actualizarse y presentarse oficialmente cada dos años, y someterse a ICA¹⁷; las NAMAs¹⁸ deberán desarrollarse e implementarse con o sin cooperación internacional; y en caso de requerirse financiamiento internacional, deberán documentarse oficialmente en un registro internacional y someterse a un régimen internacional de MRV¹⁹. El artículo visibiliza los enormes sacrificios que implicaría el cumplimiento de todos los compromisos adicionales endosados en Cancún, en detrimento de los esfuerzos que deberían realizarse para reducir la vulnerabilidad y promover la adaptación en los países en desarrollo.

(5) Los mecanismos de compensación de carbono constituyen un tema relevante dentro del Acuerdo de Cancún, y se estableció un proceso encaminado a la adopción por la COP-17 en Durban (Sudáfrica) de uno o varios mecanismos basados en los mercados, para financiar las

¹² Plan de Acción de Bali

¹³ FCCC/CP/2010/7/Add.1

¹⁴ Países Menos Desarrollados

¹⁵ Pequeños Estados Insulares en Desarrollo

¹⁶ Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero

¹⁷ Consulta y Análisis Internacional

¹⁸ Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación en los países en desarrollo

¹⁹ Monitoreo, Informe y Verificación

NAMAs y REDD-plus²⁰. Dicho abordaje mina los esfuerzos enfocados a que los países desarrollados implementen una mitigación del cambio climático dentro de sus territorios, mediante las transformaciones requeridas en sus sistemas de producción energética, y por tanto, en sus paradigmas de consumismo, derroche y depredación ilimitada de los recursos del planeta. Sin embargo, el Acuerdo de Cancún incluyó la opción de negociar otros mecanismos que no sean basados en los mercados, y mediante los cuales se financiarían las NAMAs y REDD-plus en los países en desarrollo de manera suplementaria a las metas cuantificadas de reducción de emisiones de los países desarrollados, y por ende, preservando la efectividad del esfuerzo global de mitigación.

Se podría concluir, que muchos países en desarrollo utilizaron una estrategia de tolerancia, silencio oportuno y pragmatismo a ultranza, ante las presiones de los países desarrollados, encaminadas a abandonar sus compromisos vinculantes en materia de mitigación, a cambio de ofrecimientos laxos y difusos en materia de adaptación, REDD y financiamiento. Algunos países en desarrollo adoptaron un posicionamiento político utilitario y otros de sometimiento y conformidad, a pesar de que la mayoría de los mecanismos facilitadores y de financiamiento acordados carecen de modalidades y procedimientos para su operacionalización. Asimismo, los funcionarios de gobierno presentes en Cancún se caracterizaron por su actitud derrotista y sumisa, evidenciándose la ausencia de liderazgos comprometidos dentro del grupo de países en desarrollo, que orientaran y condujeran de manera efectiva los esfuerzos de negociación hacia el logro del gran reto y compromiso contenido en el Mandato de Bali, y de la obligación legal vigente de adoptar QELROs²¹ para un 2º Período de Compromisos bajo el PK mediante una enmienda a su Anexo B.

De continuar la dinámica actual de negociación por parte de los países en desarrollo, se estaría patinando dentro de un proceso agotado en sí mismo, empantanado, y que no vislumbra la posibilidad de avances sustantivos, más allá de los cascarones vacíos y mecanismos laxos que Cancún retomó y precariamente recicló. Es de hacer notar, que hoy más que nunca el proceso multilateral de negociaciones requiere de posicionamientos políticos bien definidos, legitimados socialmente y congruentes con el objetivo de la CMNUCC y el Mandato de Bali, en cuanto a la protección del sistema climático del planeta; así como de estrategias efectivas de negociación y alianzas entre los países en desarrollo sobre la base de las convergencias sobre las mejores políticas y medidas para la implementación efectiva de la CMNUCC y el PK, en el marco del Mandato de Bali.

Aquellos gobiernos que han expresado que Cancún llenó sus expectativas, pues respondió a su nivel de aspiración, tácitamente estarían aceptando que solo esperaban ofrecimientos difusos de movilizar montos de recursos financieros, otorgables en el marco de un conjunto de mecanismos inconclusos, inapropiados e inefectivos, sin novedades significativas respecto al rechazado Acuerdo de Copenhague. Sin embargo, ese bajo nivel de aspiración, está lejos de la inocuidad, ya que conlleva aparejados altos costos sociales, económicos y ambientales, incluyendo la inviabilidad y colapso de las sociedades humanas.

²⁰ Reducción de las emisiones provenientes de la Deforestación y la Degradación de los bosques tropicales, más la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo

²¹ Objetivos Cuantificados de Reducción o Limitación de Emisiones de los países del Anexo I

Los resultados de Cancún nos acercan a los umbrales de la lucha por la sobrevivencia de las sociedades humanas; las cuales, a partir de su conciencia acrecentada sobre la amenaza que representa el cambio climático, deberán retomar un fuerte accionar de presión política sobre sus gobiernos, para que se asuman estrategias y posiciones de negociación, congruentes con el logro de una mitigación oportuna, efectiva y apropiada del cambio climático, y con las políticas y medidas que viabilicen algún nivel de adaptación a los efectos adversos del cambio climático.