

De Varsovia a Lima. ¿Dónde estamos? ¿Qué vendrá? ¿Cómo puede contribuir América Latina?

Ana Toni y Fátima Mello

JULIO DE 2014

- Desde «Río 92» se han llevado a cabo largas y tortuosas negociaciones entre países sobre metas, responsabilidades y compromisos financieros para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. La perspectiva de consolidación de un acuerdo global para enfrentar los cambios climáticos hace que este momento sea crucial: la arquitectura de la negociación, sustentada en la división del mundo entre países desarrollados y en vías de desarrollo, está en jaque.
- La próxima Conferencia de Lima es una oportunidad para que América Latina ofrezca al mundo una agenda que combine sus exitosas políticas para enfrentar la pobreza y lograr la inclusión social con una nueva visión sobre el uso sustentable de sus recursos naturales para la transición hacia economías de bajo carbono.
- En particular, la región podría insertar las discusiones sobre el cambio climático dentro de un marco más amplio que discuta el modelo de desarrollo y colocar en la agenda el tema de la equidad de una nueva manera: el recorte Norte versus Sur debe combinarse con el enfrentamiento de las inmensas desigualdades existentes no solo entre países, sino también dentro de cada país, de modo de abordar la equidad también como un desafío interno a la región y en el interior de sus países.
- Por otro lado, la incorporación de las visiones de los pueblos indígenas y las poblaciones tradicionales de la región pueden imprimir una dinámica de mayor presión por compromisos y resultados efectivos. Su incidencia puede contribuir a la legitimación en la opinión pública y entre los negociadores sobre la necesidad de un camino de transición rumbo a una economía de bajo carbono.



Índice

■ Presentación	5
■ Breve historial	6
■ Cuestión de fondo	6
■ La COP de Varsovia	7
■ Grandes temas	7
■ Las posiciones de los actores globales en Varsovia	8
■ El papel fundamental que puede jugar América Latina	11
■ El papel de Perú como anfitrión de la COP	13
■ Las ONG frente a la COP 20	14
■ El futuro de las negociaciones de la ONU sobre cambios climáticos	15
■ Consideraciones finales	16
■ Glosario	17



Presentación¹

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés)² fue creada en Río 92 con el objetivo de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que no ofrezca peligro para el sistema climático. Desde entonces se estableció un proceso negociador por medio de la Conferencia de las Partes (COP) que adhirieron a la Convención. Las perspectivas de consolidación de un acuerdo global capaz de enfrentar los cambios climáticos se encuentran hoy en un momento crucial. El camino entre la COP de Varsovia (2013) y la COP que se realizará en Lima (2014) evidencia los principales desafíos, bloqueos y posibilidades existentes en la trayectoria de un complejo proceso negociador que podrá llevar, o no, al sistema multilateral a contar con un acuerdo global a la altura de la crisis climática en curso.

El proceso negociador todavía se mueve teniendo como base una arquitectura institucional construida bajo el pilar de la división del mundo entre Norte y Sur, aunque en la actualidad los grupos de países y de intereses se estén diversificando cada vez más. La inadecuación del tradicional recorte Norte *versus* Sur acaba produciendo bloqueos y argumentos que dificultan la adopción de compromisos efectivos de las partes y lleva al progresivo vaciamiento del proceso de fortalecimiento de la gobernabilidad global sobre el cambio climático.

Los países del Sur, o aquellos no listados en el Anexo I del Protocolo de Kioto, ya no pueden ser tratados como un bloque «único u homogéneo». A pesar de las desigualdades históricas en cuanto a las emisiones globales y las responsabilidades diferenciadas que caben a los diferentes países, la Convención no puede mantenerse simplista o indiferente en cuanto a la complejidad de las diferencias que hoy existen entre los países. Los llamados «países emergentes» que integran este grupo tienen agendas, modelos productivos y niveles de emisiones de gases de efecto invernadero muy diferentes a los de los países de menor desarrollo económico o los países insulares. De la misma manera, los países del Norte, listados en el Anexo I, y las llamadas «economías en transición» poseen

agendas nacionales muy distintas entre sí en lo que se refiere a los niveles de emisiones y a la adhesión a la transición hacia economías de bajo carbono. Este escenario se evidenció en Varsovia, con los frágiles compromisos asumidos –que progresivamente vienen convirtiéndose en contribuciones voluntarias– tanto en relación con las metas de *mitigación** (ver Glosario) como con acuerdos sobre financiamiento.

La realización de la COP en Lima (Perú) puede ser encarada como una oportunidad para que América Latina ofrezca al sistema multilateral caminos para desbloquear estas negociaciones. Caminos alternativos que pasan por la revisión del propio modelo de desarrollo adoptado en la región basado en el extraccionismo y en la explotación intensiva de recursos naturales que dan como resultado altos niveles de emisiones de gases de efecto invernadero. La región puede ofrecer al mundo una agenda que combine sus exitosas políticas de enfrentamiento de la pobreza, las desigualdades y la inclusión social con una nueva visión sobre el uso sustentable de recursos naturales para la transición hacia economías de bajo carbono. América Latina tiene la posibilidad tecnológica y social de enfrentar el desafío de los cambios climáticos creando nuevas oportunidades económicas.

La propuesta de un modelo de desarrollo alternativo, que agregue valor al inmenso potencial de uso responsable de los abundantes recursos naturales existentes en la región, en vez de la extracción y exportación de estos recursos como *commodities* que llevan a la primarización de sus economías, garantizaría no solo el liderazgo de la región en la próxima COP en Lima sino también, y principalmente, la consolidación de un modelo de desarrollo con bases más sólidas para el incremento de la competitividad futura de los países latinoamericanos.

1. Las autoras agradecen el apoyo de Alice Amorim por los gráficos y por la revisión y las sugerencias al texto.

2. United Nations Framework Convention on Climate Change, v. <http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php>.



Breve historial

Desde 1995 se realizan anualmente las Conferencias de las Partes³, y algunas de ellas han producido marcos fundamentales para el proceso negociador. Ellas son:

- COP 3 de Kioto (1997). Se creó el Protocolo de Kioto que definió metas y compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en un primer período entre 2008 y 2012, a ser cumplido por los países desarrollados y por las economías en transición (Anexo I). El Protocolo establece que el historial de desarrollo de los países desarrollados marque la definición de las responsabilidades por los altos niveles de emisiones y reconoce que las «*responsabilidades entre las partes son comunes, pero diferenciadas*»* (ver Glosario).

- COP 13 de Bali (2007). Se definió un Mapa del Camino y el llamado Plan de Acción de Bali, organizado en dos carriles fundamentales del proceso negociador: el Grupo de Trabajo sobre Acción Cooperativa de Largo Plazo en el ámbito de la Convención (AWG-LCA, por sus siglas en inglés) y el Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de Kioto. El Plan de Acción incluye cinco categorías: visión compartida, mitigación, *adaptación** (ver Glosario), tecnología y financiamiento.

- COP 15 de Copenhague (2009). Produjo grandes expectativas y, en la misma proporción, grandes frustraciones debido a la falta de voluntad política y de compromisos efectivos en relación con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. La COP 15 también dio señales de una creciente fragilización del proceso de gobernabilidad global, y se comenzó a introducir en las negociaciones la idea de sustituir las metas obligatorias por propuestas de contribuciones y metas de carácter voluntario.

- COP 16 de Cancún (2010). Se estableció el *Fondo Verde del Clima** (ver Glosario), se incluyó REDD* (ver Glosario) en la agenda de la Convención y se creó un «marco sobre adaptación» con vistas a fortalecer acciones en esta área.

- COP 17 de Durban (2011). Dio como resultado un conjunto de acuerdos expresados en la llama-

da «Plataforma de Durban», que determina, entre otros aspectos, el establecimiento de una segunda fase para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del Protocolo de Kioto y la operatividad del Fondo Verde del Clima. Se tomó la decisión fundamental de que una nueva arquitectura de negociación deberá generar un instrumento global vinculante aplicable a todas las partes, sean ellas países desarrollados (Anexo I) o países en desarrollo (Anexo II); estos últimos estaban hasta entonces exentos de asumir metas obligatorias. Este acuerdo deberá concluirse en 2015, en la COP 21 en París, y deberá entrar en vigor a partir de 2020.

- COP 18 de Doha (2012). Determinó el establecimiento de un mecanismo institucional de pérdidas y daños en países especialmente vulnerables a los impactos de los cambios climáticos y a eventos extremos no previsibles.

Cuestión de fondo

En síntesis, la controversia de fondo que viene orientando la trayectoria de las negociaciones desde 1992 son las diferencias entre países del Norte y los llamados «países emergentes» con respecto a las responsabilidades que debe asumir cada parte. El grado de responsabilidad de cada país, cómo medirlo y lo que cada país tendría que o estaría en condiciones de hacer para efectivamente contribuir a la mitigación, adaptación y transición hacia una economía de bajo carbono son las grandes cuestiones que continúan pautando las negociaciones.

Mientras los países del Norte (Anexo I) buscan ubicar las responsabilidades de los emergentes en el mismo nivel que los países desarrollados en virtud de su reciente y creciente participación en las emisiones globales, los «países emergentes», liderados por Brasil, China y la India, argumentan que sus posiciones están ancladas en el principio de las «*responsabilidades comunes pero diferenciadas*» definidas en Kioto.

3. V. línea de tiempo e historial de las COP en <www.mrfcj.org/unfccc/cop-timeline.html>.



Este embate ha creado dudas sobre la capacidad de la actual arquitectura de la Convención para producir un acuerdo ambicioso y efectivo. Construido sobre los cimientos de una diferenciación binaria entre países del Anexo I y los del Anexo II –como si las diferencias entre ellos fueran simples y estáticas–, el arreglo no incorpora el escenario de fronteras más difusas producido por el contexto de reciente pujanza de los «países emergentes», sus crecientes niveles de emisiones de gases de efecto invernadero y el papel de los países del Este europeo en este proceso.

La COP de Varsovia

La COP 19, realizada en Varsovia entre los días 11 y 23 de noviembre de 2013, tenía como mandato avanzar sustancialmente en la definición de un acuerdo multilateral vinculante que concluirá en 2015 en la COP 21 en París.

Los principales objetivos de la agenda de la COP 19 eran: a) avanzar en la dirección establecida por la Plataforma de Durban hacia un acuerdo que vinculara a todos los países; b) avanzar en los compromisos de financiamiento de la transición hacia una economía de bajo carbono; c) avanzar en la creación de un arreglo institucional para la REDD+, y d) establecer mecanismos de compensación por pérdidas y daños.

La COP de Varsovia fue, por lo tanto, una conferencia de transición y supuestamente de preparación para un acuerdo más amplio y ambicioso en el enfrentamiento de los cambios climáticos. Sin embargo, la conferencia dio como resultado poquísimos avances y mucha incredulidad sobre la posibilidad de una solución global eficaz para controlar los cambios climáticos.

El resultado fue un acuerdo mínimo y poco detallado, en el cual se determinó que los países presenten, en el primer trimestre de 2015, sus metas voluntarias de reducción de las emisiones y realicen consultas nacionales para definir la capacidad y la ambición de cada país. El acuerdo dejó margen incluso para que los países que se sientan en condiciones lo lleven adelante y, en caso de no estar preparados, deje margen para que no cumplan el plazo.

En Varsovia, los países miembros también se comprometieron a tener listo un borrador del acuerdo en marzo de 2015. La expectativa de que estas determinaciones se materialicen en ese plazo es, sin embargo, muy baja, ya que ni siquiera se propuso el andamiaje legal y al momento se han realizado muy pocas contribuciones.

Grandes temas

Las discusiones temáticas actuales en el ámbito de la Convención del Clima incluyen, de manera general, los temas de financiamiento, REDD+, pérdidas y daños, y las respectivas políticas de mitigación y adaptación. Más abajo trazamos un breve análisis de cómo se trataron estos temas en la agenda de Varsovia y de cómo creemos que serán incluidos en la pauta de la COP 20 en Lima.

Financiamiento. La COP 15 estableció metas ambiciosas en relación con la movilización de recursos financieros entre los países desarrollados para el financiamiento de acciones de adaptación y mitigación que debían implementar los países en desarrollo. Se esperaba que en Varsovia hubiera avances con miras a movilizar 100.000 millones de dólares por año hasta 2020 para el financiamiento a largo plazo de estas acciones, pero hasta el momento se alcanzaron pocos resultados.

El Fondo Verde del Clima, por ejemplo, avanzó poquísimamente. Anuncios como el de la República de Corea de destinar 72,5 millones de dólares para ese Fondo no lograron revertir la falta de confianza en este nuevo mecanismo de los países en desarrollo, pues siguen temiendo que las promesas no se traduzcan en desembolsos concretos. Mientras tanto, los países desarrollados siguen alegando que temen comprometer recursos en un fondo que todavía no definió claramente cómo serán sus mecanismos de funcionamiento.

Solo en la agenda de financiamiento a corto plazo la COP 19 logró algún resultado. Aunque bastante tímido, en vistas a las metas mencionadas más arriba, en Varsovia se logró alcanzar en 2013 la meta de recaudación de 100 millones de dólares para el Fondo de Adaptación al Cambio Climático,



a partir de contribuciones de países como Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Noruega, Suecia y Suiza.

Uno de los temas más controvertidos sobre los mecanismos de financiamiento en el ámbito de la Convención es la inclusión de recursos del sector privado para alcanzar la meta definida en Copenhague. Algunos consideran esta estrategia como un intento de los países desarrollados por no comprometerse con recursos nuevos y adicionales para el financiamiento de la transición y el enfrentamiento de los cambios climáticos en los países en desarrollo. La falta de acuerdo sobre la inclusión o no del sector privado en el financiamiento llevó a postergar el asunto para una nueva reunión preparatoria en junio de 2014, en Bonn.

Como demuestran las evidencias mencionadas más arriba, el avance de las negociaciones relativas a la movilización de recursos financieros para acciones de adaptación y mitigación fue muy tímido en Varsovia. Este escenario es uno de los factores que corroboran la frustración generalizada, principalmente entre los países del llamado Anexo II, y acabó por convertirse en una de las principales fuentes de descrédito en la arquitectura del proceso negociador. Si por un lado los países desarrollados adoptan más responsabilidades que los «países emergentes», por el otro dejan en claro que no están preparados, o efectivamente dispuestos, a contribuir en la transición de estos países hacia una economía de bajo carbono.

REDD+. El principal y más sólido resultado de Varsovia fue la aprobación de un paquete técnico de definiciones sobre REDD+, que incluyó cuestiones institucionales, reglas metodológicas y financiamiento para este mecanismo. Otro resultado positivo en esta agenda fue el compromiso asumido en los últimos años por Estados Unidos, Alemania, Noruega y Reino Unido de destinar cerca de 280 millones de dólares para combatir la deforestación en los países en desarrollo.

A pesar de estos avances, cuyas negociaciones se venían arrastrando desde Kioto, se postergó uno de los puntos más controvertidos para futuras conferencias: el permiso o no para el *offsetting*⁴.

Pérdidas y daños. La COP de Doha decidió que la COP 19 debería establecer un mecanismo institucional para lidiar con las pérdidas y daños en países especialmente vulnerables a los impactos de los cambios climáticos y a eventos extremos no previsibles. Las negociaciones sobre este mecanismo terminaron generando mucha controversia en Varsovia, ya que el principio de la conferencia fue marcado por la repercusión del tifón Haiyan, que alcanzó las Filipinas justo al comienzo de la COP 19. Muchos argumentaban que las pérdidas y daños resultantes de eventos como este no pueden enfrentarse por medio de acciones de adaptación, ya que se trata de fenómenos climáticos extremos y no de una situación a la cual sea posible adaptarse. Para los países insulares, africanos y algunos de Asia meridional, como Bangladesh, era crucial que se aprobara una fuente de financiamiento para pérdidas y daños separada de las fuentes para adaptación o mitigación, por entender que se trata de una situación distinta. Por otro lado, los países desarrollados alegaban que un mecanismo de financiamiento para pérdidas y daños no debería crear nuevas estructuras en el marco institucional existente en la Convención.

Al final de las negociaciones se aprobó el Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños, que puede considerarse un importante avance, pues apunta a compensar a los países en desarrollo más vulnerables por los perjuicios causados por eventos climáticos extremos. Quedó decidido, sin embargo, que en los tres primeros años este no será independiente del marco sobre adaptación existente en la Convención, lo que en la práctica significa el riesgo de que no se comprometan recursos específicos para pérdidas y daños.

Las posiciones de los actores globales en Varsovia

La controversia permanente entre los países del Norte o desarrollados y los llamados «países

4. Según el World Resources Institute (WRI), un *offsetting* de carbono se refiere a una situación donde «se reduce, evita o secuestra carbono para compensar las emisiones ocurridas en otro lugar». V. <www.wri.org/publication/bottom-line-offsets>.



emergentes» con respecto a las responsabilidades de cada uno de ellos marcó una vez más las negociaciones. EEUU y China dieron claras señales de que no tienen interés en comprometerse en los marcos de la Convención, pero se están moviendo en sus políticas nacionales: este es el caso del Plan de Acción Climática del presidente Barack Obama, lanzado en junio de 2013⁵, además de diversas iniciativas en los niveles estatal y municipal, con relieve en Nueva York y California; y de las Políticas y Acciones de China para afrontar el Cambio Climático (2013) que, así como en EEUU, atribuyen fuerte competencia regulatoria al nivel provincial⁶.

La Unión Europea ha demostrado gran dificultad para definir compromisos concretos y más ambiciosos en la disminución de sus emisiones de gases de efecto invernadero. Japón, por su parte, anunció que bajará su meta anteriormente definida de reducción de emisiones de 25% (en relación con las emisiones de 2005) a 3,8% hasta 2020, alegando que tendrá que desconectar sus reactores nucleares. Australia envió delegados a Varsovia con la indicación de no comprometerse a nada que significara compromisos financieros. Canadá, que se había retirado del Protocolo de Kioto en 2011, mantuvo una posición resistente a cualquier compromiso.

América Latina mostró poco liderazgo y dejó en evidencia su incertidumbre sobre qué países o grupos de países de la región pueden y están en condiciones de tomar iniciativas propositivas. Brasil concentró su posición en dos frentes: la necesidad de realizar consultas nacionales para definir sus contribuciones o compromisos, y en la necesidad de que las metas sean definidas por las contribuciones de las emisiones históricas de cada país al cambio de la temperatura global. En la COP 19, propuso un mecanismo para calcular las emisiones y definir las metas de reducción de cada país teniendo como referencia la cantidad que cada uno emitió desde 1850. Esta propuesta no fue bien recibida por otros países, tanto los desarrollados como los países en desarrollo de América Latina y África. Mientras algunos vieron en esta iniciativa brasileña una táctica para evitar compromisos concretos, incluso aquellos que ad-

hirieron y apoyaron la inclusión de la importante agenda de equidad en la Convención no se sintieron contemplados, ya que la propuesta ignora las diferencias socioeconómicas y de vulnerabilidad climática entre los países en desarrollo.

La frustración en relación con el curso que tomaron las negociaciones en la COP 19, que vienen acumulándose a lo largo del tiempo en virtud de la ausencia de ambición y de compromisos de los países, llevó inclusive a la decisión de un grupo significativo de ONG y movimientos sociales – que incluye a Greenpeace, Oxfam, la Confederación Sindical Internacional, Friends of the Earth, Actionaid, el Foro Mundial de la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), entre otros⁷ – de retirarse de la Convención como modo de protesta. Este gesto tradujo y, al mismo tiempo, reforzó el sentimiento de descrédito y desconfianza que sobrevuela el proceso negociador y su arquitectura. En Varsovia, estas frustraciones se explicitaron en la fragilidad de las negociaciones para establecer acuerdos sobre financiamiento, en la ambigüedad para adoptar términos como «contribución» en vez de «compromiso», en las indefiniciones sobre el carácter vinculante del acuerdo en 2015 y en la ausencia de definición sobre cómo diferenciar las contribuciones de cada parte en un acuerdo aplicable a todos.

La controversia en torno de la diferenciación de las contribuciones –o compromisos– de las partes causó crecientes dudas entre las ONG sobre la pertinencia de mantener la premisa que hasta ahora orientó la Convención en torno a la división entre Anexo I y Anexo II. Muchas ONG consideran que esta división ya no es funcional al proceso negociador, pues además de producir bloqueos, no contempla las diferencias existentes entre los países del Sur. Las responsabilidades derivadas de las emisiones actuales de las potencias

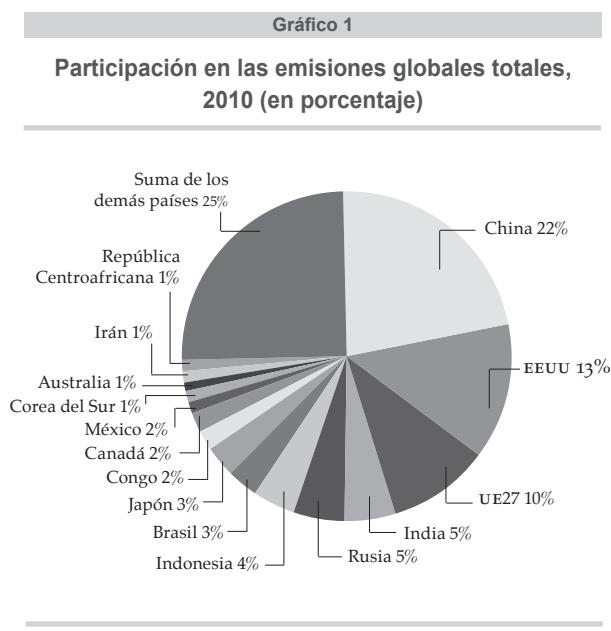
5. <www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27sclimateactionplan.pdf>.

6. <<http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201311/P020131108611533042884.pdf>>.

7. V. manifiesto en: <www.foeeurope.org/sites/default/files/news/media_statement_on_ngos_walk_out_from_cop19.pdf>.



emergentes ya no pueden colocarse en el mismo nivel que las de países menos desarrollados y más vulnerables. Así como China, Brasil o la India no pueden colocarse en el mismo lugar que Bangladesh o que los países insulares, Rusia y Polonia tampoco pueden continuar postergando asumir una mayor responsabilidad en las acciones de mitigación del CO₂.



Fuente: elaboración de las autoras sobre la base de Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP): «The Emissions Gap Report 2012. A UNEP Synthesis Report», UNEP, Nairobi, 2012.

Para ilustrar estas diferencias, el gráfico 1 muestra el peso relativo de los 15 países que más contribuyeron a las emisiones de gases de efecto invernadero en el año 2010, que suman 75% del total de las emisiones globales⁸. Aunque fuentes distintas indiquen variaciones en los valores del volumen total de las emisiones por país y en la respectiva colocación de los países en este *ranking*, es posible afirmar que el panorama de los países que más contribuyen a las emisiones globales continúa siendo el mismo.

Si bien la información sobre la contribución de estos países a las emisiones de gases de efecto invernadero es fundamental para entender las trabas inherentes al arreglo institucional de las negociaciones, por otro lado es necesario comprender también las tendencias que vienen revelando con mayor claridad las diferen-

cias en la participación de las emisiones de los países en desarrollo. Para ilustrar este punto, el gráfico 2 muestra la evolución de las emisiones en la última década de países de diferentes dimensiones entre los llamados «países en desarrollo».

Pueden sacarse algunas conclusiones importantes de la información anterior. Primero, que hay una evidente desproporción en el volumen de emisiones entre los países, con absoluta preeminencia de China; segundo, que todos los «países emergentes» del llamado «bloque de los BRICS» están presentes; tercero, que casi ningún país latinoamericano y africano está presente entre los mayores emisores; y, cuarto, que con excepción de Rusia, en ninguno de los países el volumen de emisiones tendió a reducirse sustancialmente.

Este escenario diversificado parece tornar imposible la argumentación acerca de una clasificación consistente de los países basada en la premisa antes sostenida –sobre todo en el Protocolo de Kioto– de dividir el mundo entre países del Anexo I y Anexo II, y de alinear el nivel de desarrollo y el respectivo volumen de emisiones. En otras palabras, reduce sustancialmente la capacidad de la arquitectura negociadora, de la forma en que fue concebida, de producir un acuerdo global.

Queda claro también que la disputa en la Convención se concentra en estos 15 o 20 países y que los otros más de 200 países que casi no contaminan y que son los que más sufren y sufrirán con los cambios climáticos apenas tienen voz o poder en las negociaciones.

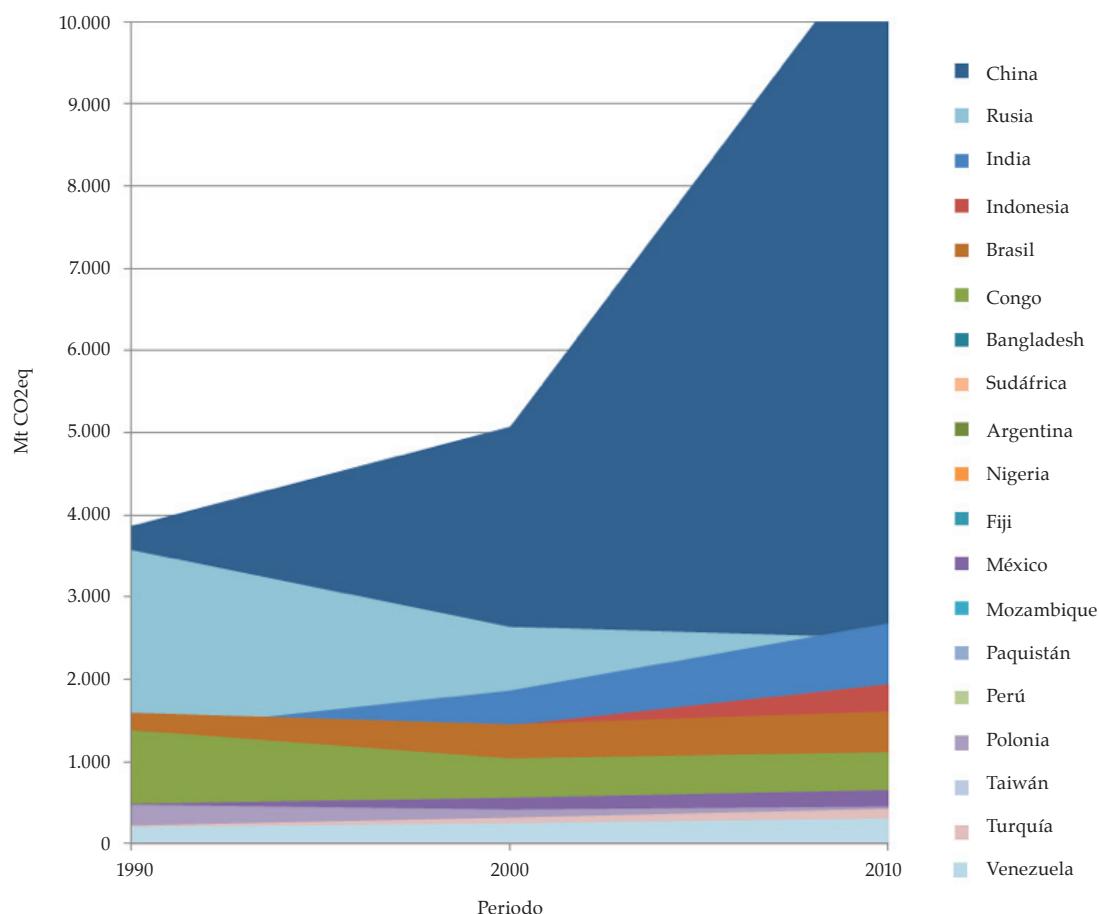
La frustración por los resultados de Varsovia produjo más expectativa y, al mismo tiempo, desesperanza en relación con las COP de Lima y París. La necesidad de restablecer la confianza en el proceso negociador requiere indicaciones concretas por parte principalmente de los países desarrollados y emergentes y una actualización de las premisas básicas de la arquitectura del proceso negociador.

8. <www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgap2012/>.



Gráfico2

Países en desarrollo: historial de emisiones de carbono, 1990-2010



Nota: total global, sin transporte internacional.

Fuente: elaboración de las autoras con datos de Base de Datos de Emisiones para la Investigación Atmosférica Global (EDGAR) de la Comisión Europea.

El papel fundamental que puede jugar América Latina

La realización de la COP 20 en Lima puede ser una oportunidad estratégica para que América Latina saque a relucir, tanto en sus agendas regionales como en las negociaciones globales en el ámbito de la convención, el debate sobre la necesaria transición de su modelo de desarrollo hacia una economía de bajo carbono.

Es importante notar que las diferencias en la contribución a las emisiones globales entre los propios países latinoamericanos son notables, y es necesa-

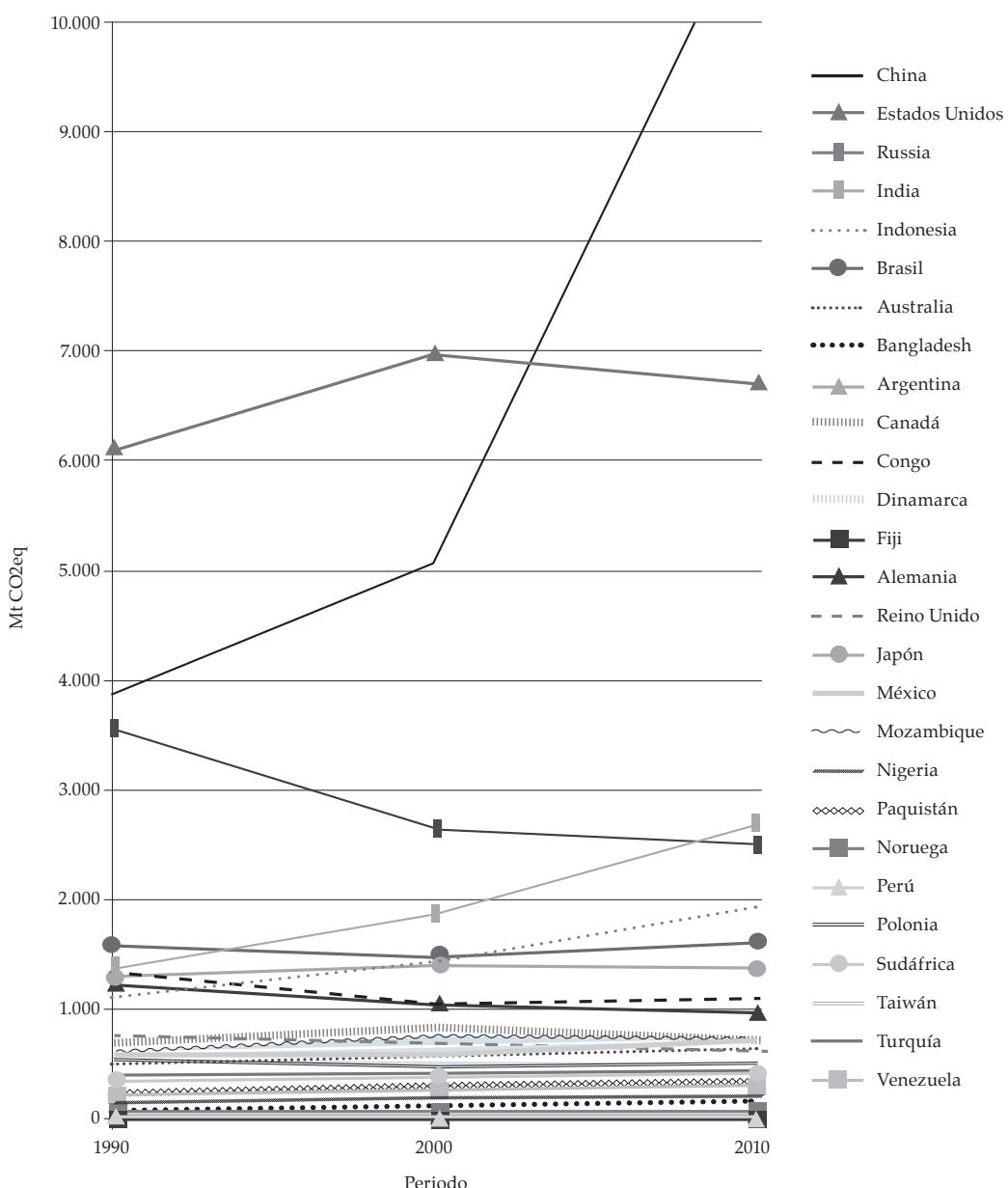
rio, por lo tanto, que las responsabilidades regionales también sean reconocidas y honradas en el nuevo acuerdo. El gráfico 4 muestra los volúmenes de emisión de los principales países de la región.

Podemos afirmar que la región vive una fuerte tendencia a la reprimarización de sus exportaciones y ocupa el eslabón más débil en las cadenas productivas globales como proveedora de materias primas y recursos naturales. La explotación de estos recursos, cada vez más intensiva, da como resultado la elevación de las emisiones de gases de efecto invernadero y la respectiva disminución de disponibilidad de los recursos naturales.



Gráfico 3

Países desarrollados y en desarrollo: historial de emisiones de carbono, 1990-2010



Nota: total global, sin transporte internacional.

Fuente: elaboración de las autoras con datos de Base de Datos de Emisiones para la Investigación Atmosférica Global (EDGAR) de la Comisión Europea.

La región se especializa en la extracción y exportación de combustibles fósiles como petróleo y gas natural, y viene desarrollando megaproyectos de producción de energía para hacer viables las explotaciones y exportación de minerales. El modelo

agrícola predominante está basado en monocultivos de gran escala, directamente asociados a los altos índices de deforestación, y que hacen uso de inmensas cantidades de agua y tierra, además de utilizar fertilizantes y agrotóxicos. Con sistemas



de transporte basados en el modelo vial y la presencia de industrias con bajo patrón tecnológico, responsables por elevadísimos niveles de emisión de carbono, el modelo de desarrollo económico latinoamericano tiene mucho que avanzar para que se torne menos intensivo en emisiones de gases de efecto invernadero.

Además, es importante recordar que, a pesar de los importantes avances de los últimos 15 años, América Latina continúa teniendo uno de los mayores índices de desigualdad social en el mundo. A lo largo de la última década, diversos países de la región han promovido amplios procesos de inclusión social, combate contra la pobreza y reducción de la desigualdad de ingreso, cuya viabilidad ha estado directa o indirectamente relacionada con la intensificación de la explotación de los recursos naturales y de las actividades extractivas. Aunque la región todavía responde por un volumen pequeño de emisiones de carbono en comparación con otros continentes, la necesidad urgente de crecimiento económico basado en este modelo tiende a reforzar la actual trayectoria de aumento de las emisiones y la reducida disposición a construir una transición más sólida hacia una economía de bajo carbono, que agregue valor a los abundantes recursos naturales de la región.

Es grande, por lo tanto, el desafío de avanzar y ampliar el camino de la inclusión social y de los derechos por medio de un modelo sustentable, que no dependa tanto de la explotación intensiva de recursos naturales y, por consiguiente, de las incertidumbres de las fluctuaciones de los precios internacionales de los *commodities* agrícolas y minerales. Aunque la especialización primaria-exportadora intensiva en recursos naturales esté más directamente asociada a cuestiones de la balanza de pagos, no hay dudas de que la reprimarización de las exportaciones contamina y condiciona los modelos productivos nacionales y la dinámica de los mercados internos.

Frente a este escenario, la realización de la COP en Lima puede y debe ser una oportunidad estratégica para que la región reevalúe su modelo de desarrollo que, no obstante los avances sociales recientes, sigue siendo concentrador de la riqueza, es altamente intensivo en explotación de recursos naturales y está basado en procesos productivos de baja tecnología,

ineficientes e intensivos en emisiones de gases de efecto invernadero. América Latina tiene la ventaja de abarcar ecosistemas muy ricos en biodiversidad que, si son explotados de manera sustentable y sobre la base del fortalecimiento de los derechos de las poblaciones tradicionales, pueden ser la llave para la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo.

La región necesita construir una visión que articule inclusión social y un modelo productivo, eficiente y sustentable, a partir de argumentos que coloquen sus recursos naturales al servicio de la promoción de derechos colectivos y de la transición hacia una economía de bajo carbono. América Latina tiene la oportunidad de colocar en la agenda el tema de los recursos naturales, forestales y de su biodiversidad dentro del marco de la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo y no solo en el contexto de la agenda de REDD+.

El papel de Perú como anfitrión de la COP 20

La gran expectativa para la COP de Lima es que sea el momento de consolidación del texto negociador de una arquitectura institucional para ser llevado a la COP de París en 2015. La gran duda es si la COP de Lima estará en condiciones de concluir un texto que asegure un compromiso para evitar que la elevación de la temperatura global sobrepase los 2° C o las 400 partes por millón (ppm) sugeridos por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Perú tendrá un papel fundamental en la conducción de las negociaciones y en la valorización de los puntos de la agenda.

El desafío en Lima está además en alcanzar decisiones ambiciosas a partir de los parámetros definidos por los principios de la Convención de 1992, que asume la división simplista de Norte *versus* Sur y que son la fuente principal del bloqueo a las posibilidades de un acuerdo global. Frente a este escenario, una de las hipótesis que se discute es la posibilidad de flexibilizar la arquitectura del proceso negociador para incorporar nuevos grupos de países y así diversificar los bloques de intereses, pero teniendo como prioridad el fortalecimiento del sistema multilateral.



Además de las expectativas mencionadas más arriba, la COP de Lima, así como ocurrió en las COP anteriores, deberá estar marcada por las características del país y de la región que funciona como sede. En este sentido, es fundamental recordar que la COP 20 se realizará en un país andino, amazónico, situado en una región megabiodiversa y que abriga ecosistemas, como selvas tropicales, fundamentales para el equilibrio del sistema climático global.

Es de esperar, por lo tanto, que los temas relacionados con las selvas y los recursos naturales ganen relevancia, aun considerando que el resultado más concreto que salió de la COP de Varsovia fue el paquete sobre REDD+. Como en este paquete el tema crucial del *offsetting* permanece indefinido, se puede suponer que este punto de la agenda ganará una relevancia especial, porque algunos gobiernos de la región tienen interés específico en mecanismos de REDD+. Por ejemplo, a pesar de que Brasil está promoviendo los mecanismos de REDD+, tiene una posición muy clara contra el *offsetting*. También es importante resaltar que está en curso el debate clave sobre la inclusión en esta agenda del

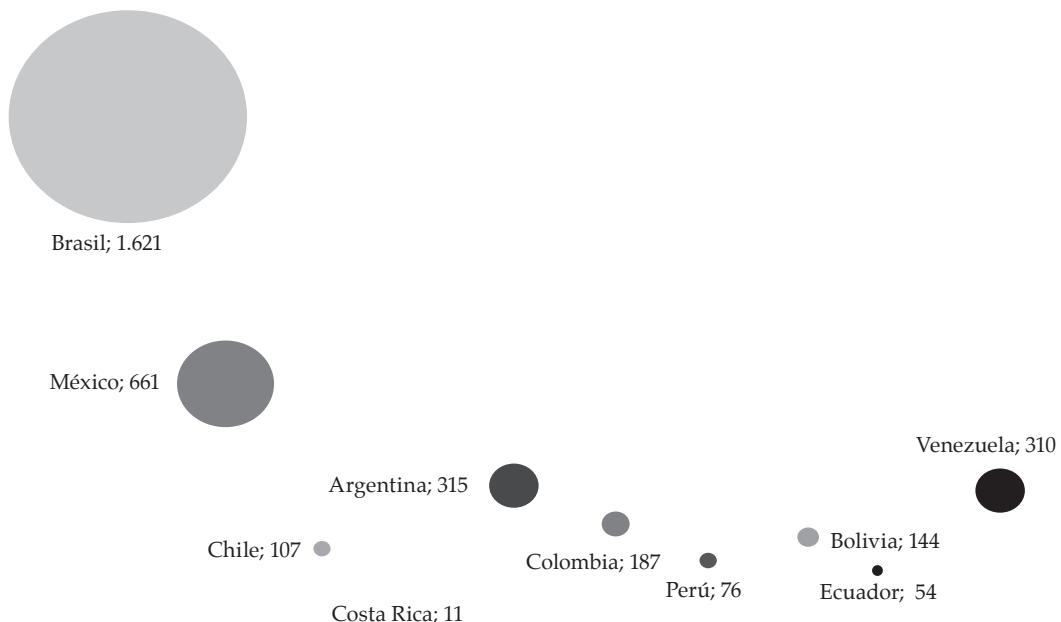
sistema de la agricultura, y que las deforestaciones siguen siendo una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero en la región.

El desafío para la región, y específicamente para el gobierno peruano, será articular la agenda de la equidad en sus diversos niveles: el plan global de la arquitectura del proceso negociador, el ámbito regional y los planes nacionales, en los cuales es fundamental señalar compromisos con políticas y leyes nacionales de promoción de la sustentabilidad y la equidad. Será preciso combinar soluciones que fortalezcan el sistema multilateral con compromisos en los planes nacionales lo suficientemente ambiciosos como para que se mantengan los límites de un aumento de la temperatura global inferior a los 2° C.

Las ONG frente a la COP 20

Las ONG también tienen la expectativa de que la COP de Lima concluya un texto negociador que sirva de base para la COP 21 en París y que sea lo suficientemente ambicioso como para reducir emisiones de forma consistente con la meta de mantener

Gráfico 4

América Latina: emisiones de algunos países, 2010 (en Mt CO₂)

Fuente: elaboración de la autora sobre la base de UNEP: ob. cit.



la elevación de la temperatura en el techo de 2º C. Sin embargo, son cada vez más frecuentes las estimaciones de que los bloqueos estructurales existentes en la arquitectura de la Convención impiden que el proceso negociador sea capaz de dar como resultado un acuerdo compatible con la necesidad de enfrentar la crisis climática y, consecuentemente, de dar seguridad de la humanidad frente a los cambios climáticos.

Muchas ONG estiman que la falta de voluntad política y de compromisos debe enfrentarse con un gran esfuerzo para abordar los cambios climáticos y las emisiones de gases de efecto invernadero en una agenda más amplia, relacionada con el modelo de desarrollo en curso, con argumentos económicos a favor de la transición a economías de bajo carbono y de agregado de valor a los recursos naturales.

La realización de la COP en Lima ofrece la posibilidad de relacionar el enfrentamiento de los cambios climáticos con temas que están en el orden del día de la actuación de las ONG en la región. Ejemplos de este tipo de vínculo son: la incidencia de las ONG sobre bancos nacionales de desarrollo (como el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil) con miras a que incluyan directrices de apoyo a operaciones en favor de la transición a economías de bajo carbono y el agregado de valor a los recursos naturales; esfuerzos para la aprobación de legislaciones en favor de los derechos territoriales de pueblos indígenas y poblaciones tradicionales frente al avance de las actividades de explotación minera; la acción en favor de la eliminación de subsidios a la explotación de combustibles fósiles y de la diversificación de la matriz energética; la proposición de iniciativas de apoyo a sistemas de producción agroecológicos y agroextraccionistas y que limiten la expansión de los monocultivos en gran escala, entre otros.

Además de todo, las ONG esperan que Lima dé una señal fuerte y clara hacia la economía mundial de que el futuro económico y competitivo de los países dependerá de su rápida y consistente adhesión a una economía de bajo carbono. Las ONG y los movimientos sociales tendrán un razonable potencial de influencia en la COP de Lima si adoptan este abordaje.

Perú y la región andina abrigan una amplia diversidad y pluralidad de pueblos indígenas y poblaciones tradicionales, que son los mayores guardianes de la selva en pie y que realizan acciones permanentes de resistencia contra las deforestaciones. Ya es intensa la movilización de las organizaciones indígenas y de otros movimientos sociales de la región para ejercer presión y tener incidencia en la COP 20. La fuerza de las movilizaciones indígenas puede llegar a traducirse en una importante presión sobre el ambiente general de la COP 20 y, tal vez, ejercer un impacto real en el proceso negociador.

La actitud del gobierno peruano en relación con las movilizaciones sociales e indígenas será crucial. Se espera que dé peso y visibilidad a la voz de las poblaciones tradicionales, a los indígenas y a las ONG como herramienta de presión para que los negociadores de los países produzcan un texto satisfactorio. A este respecto, es una buena noticia que el gobierno peruano haya realizado en mayo un diálogo con la sociedad civil de la región con miras a consultarlas sobre sus visiones acerca de la conferencia y su significado para América Latina, y examinar cómo pueden integrarse sus voces en el proceso negociador⁹.

Las organizaciones indígenas, las ONG y los movimientos sociales peruanos, junto con socios regionales y globales, planean realizar actividades paralelas durante la COP 20, algunas de ellas dentro del espacio oficial y otras fuera de él. Se llevará a cabo una Cúpula de los Pueblos Frente a los Cambios Climáticos¹⁰ y la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) planea organizar un pabellón indígena dentro del espacio oficial¹¹.

El futuro de las negociaciones de la ONU sobre cambios climáticos

Considerando que el desafío central para la COP de Lima es crear las condiciones para concluir el texto sobre la arquitectura del proceso negociador

9. <<http://climate-l.iisd.org/news/peru-holds-first-latin-american-civil-society-dialogue-ahead-of-cop-20/244550/>>.

10. <http://grupoperucop20.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=250>.

11. <www.aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2013/09/AI-DESEP-COICA1.pdf>.



que orientará las decisiones en París, algunos escenarios comienzan a ser debatidos como alternativas para reanimar el marco multilateral sobre cambio climático.

Algunos analistas parten de la premisa de que el mantenimiento de la Convención tal como es hoy, dentro de los marcos de la Organización de las Naciones Unidas e incluyendo a todos los países miembros, le confiere amplia legitimidad. Al mismo tiempo, permite que los países menos desarrollados y que más sufren los impactos de los cambios climáticos ejerzan presión permanente sobre el proceso negociador y sobre los mayores emisores. Por otro lado, también se sabe que el mantenimiento de este amplio universo de actores imprime una difícil complejidad al proceso negociador, al tiempo que la responsabilidad por 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero está concentrada en solamente 15 países (como se ve en el gráfico antes presentado).

Frente a este escenario, algunos analistas consideran que una forma más viable de producir un acuerdo sería por medio del desmembramiento de la arquitectura de la Convención, generando por un lado un acuerdo sobre mitigación entre los mayores emisores y, por otro, un acuerdo sobre adaptación que incluya a todas las partes. Algunos estiman también que iniciativas bilaterales entre los mayores emisores pueden generar importantes resultados, como es el caso del lanzamiento del Grupo de Trabajo EEUU-China sobre Cambios Climáticos¹². Los analistas consideran, sin embargo, que este escenario es de difícil viabilidad: los países emergentes se resistirían a concordar con el desmembramiento de la Convención, ya que son apoyados por los países menos desarrollados en temas tales como el de las responsabilidades históricas. El desmembramiento también podría llevar a los países menos desarrollados a dar más énfasis a la adaptación y a disminuir la presión sobre las responsabilidades de los países ricos en relación con sus emisiones y, consecuentemente, la agenda de mitigación.

Esta hipótesis del desmembramiento también es vista con restricciones por los que analizan los cambios climáticos desde el punto de vista de las cadenas productivas globales. Esto es así porque

las emisiones de los países ya no pueden ser individualizadas en un territorio frente a la globalización de las cadenas productivas de las grandes corporaciones que ubican sus etapas de producción en distintos países en busca de menores costos. A este respecto, un reciente estudio de Oxfam analiza el alto nivel de emisiones de gases de efecto invernadero generado por las cadenas productivas de las diez mayores empresas globales del sector de alimentos y bebidas¹³. Desde este punto de vista, sería necesario mantener una arquitectura global de negociaciones.

Se sabe que el debilitamiento del sistema multilateral no contribuye a la democratización del orden global. Por esa razón, la comunidad internacional considera que es necesario buscar alternativas que generen resultados concretos, en un escenario en el cual la Convención se encuentra en riesgo por no lograr producir un acuerdo ambicioso en los marcos en que se viene conduciendo el proceso negociador. Un fracaso más en la negociación de un acuerdo satisfactorio deslegitimaría el sistema multilateral y colocaría a la humanidad en riesgo. La elaboración de un acuerdo hasta 2015 en París requiere admitir el agotamiento del modelo de desarrollo global en curso y supone una visión que supere los abordajes de corto plazo en los cuales se basan las posiciones negociadoras de los gobiernos.

Consideraciones finales

El fuerte compromiso de los pueblos indígenas y las poblaciones tradicionales de la región en la COP de Lima puede traer una esperanza. Sus visiones de largo plazo, su sabiduría en cuanto a los límites de la naturaleza para la supervivencia de la humanidad y su capacidad de movilización pueden imprimir una dinámica de mayor presión por compromisos y resultados efectivos. Su incidencia puede contribuir a provocar una mirada sobre las negociaciones articulada con las cuestiones estructurales del modelo de desarrollo, y una legitimación en la opinión

12. <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201304/t20130415_537087.html>.

13. <www.oxfamamerica.org/static/media/files/bp186-standing-sidelines-big10-climate-emissions-200514-en-v2.pdf>.



pública y entre los negociadores sobre la necesidad de un camino de transición rumbo a una economía de bajo carbono.

En el camino hacia Lima, la región tiene por delante un gran desafío y una oportunidad única. América Latina tiene la chance de insertar las discusiones sobre el cambio climático dentro de un marco más amplio que discuta el modelo de desarrollo y de colocar en la agenda el tema de la equidad de una nueva manera: el recorte Norte *versus* Sur debe combinarse con el enfrentamiento de las inmensas desigualdades existentes no solo entre países, sino también dentro de cada país, de modo de abordar la equidad también como un desafío interno a la región y en el interior de sus países.

Los países de América Latina tienen en la COP 20 la oportunidad de intentar conciliar sus fundamentales y exitosos esfuerzos de reducción de la pobre-

za con una agenda de transición para disminuir la dependencia externa de la región y de sus exitosas políticas de inclusión social en relación con el extraccionismo y la explotación intensiva de recursos naturales. Se sabe que esta oportunidad depende de condiciones políticas internas a los países y de la correlación de fuerzas existente en cada sociedad. Pero el ambiente regional puede impulsar esta agenda.

La COP de Lima tendrá, por lo tanto, el desafío de lidiar con las cuestiones intrínsecas a la dinámica negociadora de la Convención –como su arquitectura, financiamiento, compromisos entre las partes–, pero también, y sobre todo, con la urgencia de la creación de un fuerte compromiso de la sociedad, los gobiernos y las instituciones nacionales, regionales y globales con la responsabilidad de enfrentar los cambios climáticos y legitimar la Convención para su conducción.

Glosario

Adaptación: la forma en que los países se adaptan a los actuales y potenciales cambios climáticos por medio de actividades productivas y no productivas con el objetivo de reducir daños.

Fondo de Adaptación: fue establecido en 2001 con el objeto de financiar proyectos y programas de adaptación en los países en desarrollo vulnerables a los impactos de los cambios climáticos.

Fondo Verde del Clima: se trata de un mecanismo de financiamiento creado como un nuevo mecanismo multilateral dentro de los marcos de la Convención, con el objeto de apoyar proyectos, programas y políticas en las áreas de

adaptación y mitigación en los países en desarrollo, tales como las *Acciones Nacionales Apropiadas de Mitigación* (NAMA, por sus siglas en inglés) y los *Planes Nacionales de Adaptación* (NAP, por sus siglas en inglés), REDD+, transferencia de tecnología, capacitación y preparación de informes nacionales. El fondo es el pilar central de los esfuerzos de captación de 100 mil millones de dólares anuales a partir de 2020, anunciados en la COP 15 en Copenhague en 2009. Fue establecido en la COP 16 (Cancún 2010) y su gobernabilidad fue definida en la COP 17 (Durban), contará con una junta de 24 miembros y será temporariamente administrado por el Banco Mundial. Todavía no está definido si el fondo contará exclusivamente con recursos públicos o si también se incluirán recursos privados.



Mitigación: reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por medio de metas y compromisos de las partes, con miras a alcanzar el objetivo de la Convención de estabilizar las concentraciones de estos gases en la atmósfera en un nivel que no ponga en peligro el sistema climático.

Responsabilidades comunes pero diferenciadas: tienen origen en la Declaración de Río 92 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), cuyo Principio 7 afirma que «considerando las diversas contribuciones para la degradación del medio ambiente global, los Estados tienen responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sustentable, teniendo en vista las presiones ejercidas por sus sociedades sobre el medio ambiente global y las tecnologías y recursos financieros que controlan». El principio fue incorporado a la UNFCCC y al Protocolo de Kioto, confiriéndoles implicancias concretas en la forma de obligaciones y compromisos diferenciados para los países del Anexo I en lo que se refiere a reducción de sus emisiones, transferencia de tecnología y asistencia financiera a los países en desarrollo para iniciativas de mitigación y adaptación.

REDD: es la sigla de reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques. Desde la creación del Protocolo de Kioto, se discute la inclusión de la protección de bosques tropicales en las iniciativas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, aunque en aquel momento ciertos problemas metodológicos quitaron el tema de la agenda. En la COP 16 (Cancún 2010), REDD fue incluido en los acuerdos del Grupo de Trabajo sobre Cooperación de Largo Plazo de la Convención: «Estimula a las partes de los países en desarrollo a contribuir con las acciones de mitigación en el sector forestal realizando las siguientes actividades, apropiadas a cada parte y de acuerdo con sus respectivas capacidades y circunstancias nacionales: reducir emisiones por deforestación, reducir emisiones por degradación forestal; conservación de existencias forestales de carbono; manejo sustentable de bosques y aumento de existencias forestales de carbono». REDD es un mecanismo de remuneración a los que mantienen sus bosques sin deforestación y degradación. REDD+ (o REDD *plus*) agrega la conservación, el manejo sustentable y el aumento de las existencias de carbono de los bosques. Ver un informe detallado sobre las decisiones que se tomaron en Varsovia sobre REDD+ en <<http://unfccc.int/methods/redd/items/8180.php>>. Ver un análisis crítico sobre REDD+ en <<http://www.redd-monitor.org/redd-an-introduction/>>.



Autoras

Ana Toni

Licenciada en Economía Social por la Universidad de Swansea (Reino Unido); magíster en Políticas de Economía mundial por la London School of Economics, y doctoranda en Políticas Sociales por la Universidad Estatal de Río de Janeiro. Es socia y directora del GIP (Gestión de Interés Público), presidente del Consejo de Greenpeace International e integrante del consejo deliberativo de Wikimedia Foundation. Fue directora de la Fundación Ford en Brasil.

Fátima Mello

Licenciada en Historia, magíster en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro; es miembro del Núcleo Justicia Ambiental y Derechos de la ONG FASE/Solidaridad y Educación. Fue secretaria ejecutiva de la Red Brasileira para a Integração dos Povos (REBRIIP) de 2001 a 2010, integró el comité organizador y secretaría del Foro Social Mundial de 2000 a 2005 y la secretaría ejecutiva de la Cúpula de los Pueblos en la Río+20.

Traducción: Claudia Solans

Responsable

Nueva Sociedad | Fundación Friedrich Ebert
Defensa 1111, 1º A | C1065AAU
Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Claudia Detsch

Directora

cdetsch@nuso.org

Tel./Fax: +5411 4361-4108 / 4361-4871

www.nuso.org

Nueva Sociedad

Revista latinoamericana de ciencias sociales abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social en América Latina y el Caribe. Se publica en forma bimestral desde 1972 y actualmente tiene sede en Buenos Aires, Argentina. NUEVA SOCIEDAD es un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert.