

Las complejas implicaciones de la Conferencia de Cancún sobre el Clima

Por Martin Khor

Director Ejecutivo del Centro del Sur

La Conferencia sobre el Clima que tuvo lugar del 29 de noviembre al 11 de diciembre de 2010 en Cancún (México) en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) entraña una gran complejidad tanto en términos de procedimiento como de contenido. En ambos aspectos, esta conferencia tendrá una gran importancia y generará ramificaciones que tardarán años en desplegarse.

En pocas palabras, la conferencia ha resultado en la puesta en marcha de un proceso que, probablemente, conducirá a cambios significativos en el régimen internacional en materia de medio ambiente. En concreto, podría constituir la preparación del desmantelamiento del Protocolo de Kyoto, y, por consiguiente, del derrumbe de los cimientos de la arquitectura que fue convenida en la Conferencia sobre el Clima de Bali de diciembre de 2007, durante la que se lanzó la Hoja de Ruta de Bali. En general, la Conferencia de Cancún ha debilitado, en términos funcionales, los principios fundamentales de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En efecto, esta conferencia ha desdibujado la precisa distinción entre las responsabilidades y los compromisos respectivos de los países desarrollados y de los países en desarrollo, especialmente en lo relativo a la mitigación o a los esfuerzos realizados para combatir las emisiones de gases de efecto invernadero.

En relación con el procedimiento, la Conferencia de Cancún ha estado marcada por el uso de una combinación de métodos de trabajo y de toma de decisiones que, habitualmente, no se utilizan en las conferencias de Naciones Unidas. El hecho de utilizar en una reunión de Naciones Unidas métodos y procedimientos como los que la Organización Mundial del Comercio (OMC) pone en práctica para alcanzar un acuerdo podría haber sentado una especie de precedente. Asimismo, durante la sesión final y a pesar de la viva oposición de un Estado, la Presidenta validó la adopción de la documentación sobre las decisiones principales. Ésta justificó su decisión diciendo que estaba en conformidad con el principio del consenso. Sin embargo, tanto en Naciones Unidas como en la OMC, el consenso significa que ninguno de los miembros presentó una objeción formal a la adopción de la decisión en cuestión. La interpretación que hizo la Presidenta de la Conferencia de Cancún del concepto de consenso podría sentar precedentes en el proceso de toma de decisiones, y no únicamente en las reuniones futuras de la CMNUCC, sino también en otros foros de Naciones Unidas.

Antecedentes de la Conferencia de Cancún

La Conferencia de Cancún fue en realidad una combinación de seis reuniones diferentes de la CMNUCC y del Protocolo de Kyoto. Las más importantes de ellas fueron



Vista del estrado durante la apertura de la serie de sesiones de alto nivel de la Conferencia sobre el Clima de la CMNUCC de 2010 en Cancún (México)



Photo by IISD ENB

Margaret Mukahanana-Sangarwe, Presidente del CTE-CLP, John Ashe, Presidentes del GTE-PK, y Abdullah Alsaïdi, Presidente del Grupo de los 77 y China.

la Conferencia de las Partes (CP) de la Convención, la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (RP) y las sesiones de los dos Grupos de Trabajo Especiales sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP) y sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto (GTE-PK). El GTE-PK se constituyó en 2005 con el objetivo de negociar los nuevos objetivos en materia de reducción de las emisiones de los países desarrollados parte del Protocolo de Kyoto (es decir, todos salvo los Estados Unidos), dado que el primer período de compromisos llegará a su fin en 2012 y que se planea comenzar un segundo período de compromisos en 2013. El GTE-CLP fue creado en 2007 como resultado de la Conferencia de Bali, con la misión de efectuar un seguimiento del Plan de Acción de Bali, cuyo objetivo consiste en garantizar la realización total de los objetivos de la Convención a través de acciones reforzadas de mitigación, adaptación, transferencia financiera y de tecnología hacia los países en desarrollo y de una visión compartida que incluya un objetivo a largo plazo de reducción de las emisiones mundiales.

La Conferencia de Bali delimitó claramente las negociaciones sobre el clima mundial e en los confines de los senderos trazados por el GTE-CLP y el GTE-PK, conocidos con el nombre de Hoja de Ruta de Bali, que deberían finalizar su trabajo en 2009. Los países en desarrollo consideran que esta hoja de ruta compuesta de dos senderos es una piedra angular, visto que el sendero del Protocolo de Kyoto prevé asegurar que las Partes incluidas en el Anexo I asuman compromisos importantes jurídicamente obligatorios en materia de

reducción de sus emisiones, al mismo tiempo que también se prevé que Estados Unidos realice un esfuerzo de mitigación comparable (esto último en el marco del GTE-CLP, puesto que los Estados Unidos no forman parte del Protocolo de Kyoto). En contrapartida, los países en desarrollo deberían aceptar reforzar sus medidas de mitigación, apoyadas por transferencias financieras y de tecnología. Tanto las medidas de mitigación como el apoyo proporcionado a los países en desarrollo serían objeto de una revisión y una verificación internacionales.

Desde Bali, las negociaciones sobre el clima se han caracterizado por un choque de perspectivas y paradigmas, principalmente en una línea Norte-Sur, aunque también hayan existido disidencias importantes entre los países en desarrollo. En general, los países en desarrollo han insistido en la necesidad de fundar las negociaciones sobre el principio de equidad y sobre la responsabilidad que pesa sobre los países desarrollados de tomar la delantera en los esfuerzos de mitigación. Para ello, éstos deberían comprometerse a realizar reducciones importantes de las emisiones para 2020 y a ofrecer un apoyo financiero y tecnológico sustancial a los países en desarrollo (ya que, desde la creación de la Convención en 1992, el apoyo ofrecido ha sido muy pequeño) para que los países en desarrollo puedan reforzar sus propias medidas de lucha contra el cambio climático.

Los países desarrollados han subrayado la necesidad de que los países en desarrollo lleven a cabo medidas serias de mitigación. Igualmente, alegan que una categoría de países en desarrollo (a veces llamados países en desarrollo avanzados, economías principales o emisores principales) deberían asumir objetivos vinculantes o *quasi-vinculantes*, y que las medidas de todos los países, exceptuando a los más vulnerables, deberían ser mensurables, notificables y verificables por un procedimiento internacional.

Algunos países desarrollados (principalmente europeos) han reclamado también la creación de un sistema más fuerte que asegure el cumplimiento de los compromisos de mitigación tomados por las Partes incluidas en el Anexo I, mediante un enfoque de arriba abajo en el que se conviniesen objetivos agregados de reducción de las emisiones para todos estos países considerados en su conjunto.

Tales objetivos deberían basarse en las reducciones que los científicos consideran necesarias para limitar el aumento de la temperatura global a un nivel seguro. Así pues, cada país debería asumir compromisos comparables a los de los otros, de tal forma que la suma de todos ascienda al valor del objetivo agregado. Los países en desarrollo



Photo by IISD ENB

Conferencia de prensa de los países del grupo BASIC: Brasil, China, India y Sudáfrica

también defienden con fuerza este enfoque, y se acordó que fuera uno de los enfoques utilizados en las negociaciones del segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto. Pero este enfoque de arriba abajo también se topa con la oposición acérrima de los Estados Unidos, así como de otros países del “Grupo de Convergencia”.

En la Conferencia de Copenhague, que se cerró en un gran caos en diciembre de 2009, el enfoque alternativo defendido por los Estados Unidos conoció algo cercano a la victoria. Este país sostenía que cada país desarrollado debería hacer promesas en función de lo que le era posible hacer, y que se verificase si las medidas adoptadas por éste correspondían a sus promesas. Este enfoque de abajo arriba es contrario al enfoque de arriba abajo convenido en el proceso de negociaciones del Protocolo de Kyoto, pero parece haber sido aceptado en el Acuerdo de Copenhague, del que se tomó nota en Copenhague (en lugar de ser adoptado). Desde entonces, este enfoque ha sido cuestionado por el amplio conjunto de países en desarrollo, entre los que se incluyen aquéllos que se han asociado al Acuerdo de Copenhague.

En efecto, al inicio de la Conferencia de Cancún, los países en desarrollo y sus diferentes agrupamientos insistieron en el hecho de que tanto la prolongación del Protocolo de Kyoto (y de su enfoque de arriba abajo) como la confirmación de las cifras relativas al segundo período de compromisos serían condiciones esenciales para que la Conferencia pudiera dar resultados satisfactorios. Los Estados Unidos, por el contrario, dieron la prioridad absoluta a que se aceptasen como objetivos de la Convención las promesas de mitigación que todos los países desarrollados y algunos países en desarrollo habían tomado en el Acuerdo de Copenhague. Por añadidura, pidieron que los países en desarrollo aceptasen su propuesta de reforzar el sistema de medición, notificación y verificación de las medidas de mitigación de los países en desarrollo que recibieran un apoyo financiero internacional así como de consulta y análisis internacionales, un sistema de medición, notificación y verificación menos estricto, para las medidas financiadas con fondos nacionales. La intención de los Estados Unidos consistía, en primer lugar, en que las medidas de mitigación de los países en desarrollo fueran sometidas a la CMNUCC y registradas o inscritas como objetivos o medidas intencionales, y, en segundo lugar, que éstas fueran objeto de un control internacional mediante una combinación de medición, notificación y verificación por un lado, y de consulta y análisis internacionales por el otro. Este país dejó claro que si estas exigencias no eran respetadas, bloquearía cualquier decisión en los otros ámbitos, incluidas las finanzas, la transferencia de tecnología y la adaptación. Según la visión que tienen los Estados Unidos del mundo, los países en desarrollo tendrían que ser tratados de la misma forma que los países desarrollados y viceversa. Si

tal fuera el caso, los principios de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas se verían gravemente menoscabados en términos operacionales.

La estrategia de los Estados Unidos en Cancún le valió la crítica de los países en desarrollo y de la sociedad civil. Según éstos, los Estados Unidos tomaban las modestas solicitudes de los países en desarrollo rehenes para imponer su punto de vista en materia de mitigación (el enfoque de abajo arriba para los países desarrollados y medidas reforzadas para los países en desarrollo). Hasta la víspera de las negociaciones de Cancún, las Partes incluidas en el Anexo I estuvieron muy cerca de llegar a un acuerdo en lo relativo a las modestas peticiones de los países en desarrollo. Éstas consistían en crear un nuevo fondo climático en el marco de la CMNUCC, poner en marcha un mecanismo de transferencia de tecnología así como un comité sobre políticas de adaptación, y convenir medidas de apoyo para las actividades relacionadas con los bosques. Dadas las expectativas tan bajas que suscitaban las negociaciones de Cancún, incluso un paquete de medidas tan modesto habría podido ofrecerles un vislumbre de éxito. Pero, los Estados Unidos en particular, instrumentalizaron la toma de decisiones en estos campos para obtener el resultado que deseaban en materia de mitigación.

Por consiguiente, los Estados Unidos no aceptarían el más mínimo resultado, por modesto que fuera, sobre cuestiones de las que ya se había negociado. Las cuestiones en las que se estaba a punto de alcanzar un acuerdo no darían ningún resultado a no ser que se aceptase todo lo demás. Se debía aceptar todo o nada, y la amenaza de un fracaso de las negociaciones parecía más probable que nunca. Estas cuestiones fueron utilizadas como una palanca para dar más fuerza a la posición de los países desarrollados. En cierta manera, la estrategia que llevaron los Estados Unidos obligó a los anfitriones mexicanos a decidir organizar toda la conferencia en función de este arriesgado principio de “todo o nada”.

Pero esta estrategia resultó provechosa. La organización de la conferencia daba la impresión de girar en



Vista de la sala durante una reunión de información informal

Photo by IISD/ENB



Bruno Tseliso Morapeli Sekoli, Lesoto, en representación de los Países Menos Adelantados, y **Pablo Solón**, Bolivia, en nombre de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), durante una conferencia de prensa

torno a los intereses del país más poderoso, los Estados Unidos, para que el progreso que se pudiera hacer en otros ámbitos fuese muy modesto e impedir así que la Conferencia de Cancún se clausurara en un fracaso total. Esto fue, quizá, la mayor paradoja de esta conferencia: el país desarrollado que tenía la capacidad política más limitada para hacer proposiciones concretas y adecuadas sobre sus propios compromisos de reducciones de las emisiones fuese el que condujera las negociaciones. La Conferencia de Cancún, en lugar de ser un foro en el que los Estados Unidos se viesen presionados para reforzar sus medidas de mitigación, se convirtió en un lugar en el que este país pudo extraer el máximo de los países en desarrollo, mientras que, en cambio, sólo se pudo mostrar al mundo un progreso muy modesto (principalmente en lo relativo a la creación de instituciones). Y, en el proceso, el mundo y su clima lo pagaron caro: los compromisos de mitigación de los países desarrollados fueron rebajados, y pasaron de basarse en un sistema de sanciones vinculante con un enfoque de arriba abajo a ser meras promesas voluntarias.

Los complicados procedimientos que Cancún ha tomado prestados a la OMC

El conjunto de decisiones que fue aceptado en Cancún perjudica gravemente a los países en desarrollo. Sin embargo, si se hubiera utilizado el procedimiento abierto y participativo de Naciones Unidas y si se hubieran encargado de las negociaciones negociadores y expertos (altos funcionarios nacionales y diplomáticos internacionales de Naciones Unidas), probablemente, estas decisiones no habrían sido adoptadas. Según el procedimiento clásico de Naciones Unidas, los negociadores tendrían que haber presentado a sus Ministros textos casi acabados, para que éstos decidieran si tenerlos en cuenta o simplemente adoptarlos, o, eventualmente, enviar el trabajo inacabado a otra ronda de negociaciones. En Cancún, unos cuantos grupos de redacción (particularmente en relación con el aspecto financiero)

aún estaban intentando estrechar las diferencias cuando el trabajo de los negociadores convencionales y sus procedimientos fueron adelantados por una serie de métodos de trabajo utilizados con frecuencia en la OMC, pero que no forman parte del mecanismo de negociaciones de las reuniones de Naciones Unidas.

México, el país anfitrión, presidió, junto con unos cuantos Ministros que él mismo escogió, una serie de reuniones entre pequeños grupos. Varios grupos reducidos se reunieron en “salas verdes”, consultas informales y “confesionarios” (en los que las delegaciones eran interrogadas de forma individual sobre su posición) dirigidos por pares de Ministros y por la Presidencia de la conferencia (México). Igualmente, se realizaron reuniones plenarias informales para informar a todos los participantes de la evolución de las negociaciones. Los textos fueron redactados o publicados por intermediarios, y compilados por México.

La práctica de convocar un grupo de 40 o 50 delegaciones a medio camino se ha tomado prestada de las Reuniones Ministeriales de la OMC, en las que esta táctica se denomina “sala verde”. Además, se seleccionaron pares de Ministros para facilitar conjuntamente las consultas sobre aspectos concretos, lo que ya se había hecho en las Conferencias Ministeriales de la OMC de Doha en 2001 y de Cancún en 2003. Como en las reuniones de la OMC, los Ministros encargados de facilitar conjuntamente las consultas en la Conferencia sobre el clima de Cancún no fueron elegidos por los miembros, sino designados por México, el país anfitrión.

El documento final no fue elaborado según el procedimiento convencional de negociación entre delegaciones. Al contrario, fue compilado por la Presidencia de la Conferencia, y los delegados sólo dispusieron de unas cuantas horas para decidir si lo aceptaban o lo rechazaban, puesto que no se les permitió realizar ninguna modificación.

En la última reunión plenaria, Bolivia rechazó el texto, y su Embajador, Pablo Solón, realizó una serie de declaraciones para justificar su decisión. Bolivia no podía aceptar un texto que cambiaba la naturaleza de los compromisos de los países desarrollados, que pasarían a ser meras promesas voluntarias. Tampoco podía aprobar las promesas tan bajas que éstos habían hecho, porque conducirían a un nivel de calentamiento atmosférico desastroso, que su Presidente había calificado de “ecocida” y genocida. Finalmente, no podía avalar el procedimiento antidemocrático mediante el cual sus propuestas (sobre la mitigación, el uso de los mercados y la necesidad de abordar la cuestión de los derechos de propiedad intelectual) habían sido descartadas.

Bolivia dejó claro que no podría aprobar el texto, y que, por consiguiente, no existía consenso. Patricia Espi-

nosa, la Ministra mexicana de Asuntos Exteriores, dijo que las objeciones de Bolivia serían registradas, pero que un solo país no podía impedir el consenso, y declaró el texto adoptado.

Así pues, la Conferencia de Cancún trajo consigo una novedad, una nueva interpretación del concepto de “consenso” que resulta extraña en el marco de Naciones Unidas. En la OMC misma, en la que la toma de decisiones por consenso es la regla, se utiliza la definición tradicional del consenso. Una nota al pie del Acuerdo de Marrakech, que instituye la OMC, lo define de la forma siguiente: “Se considerará que el órgano de que se trate ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración si ningún Miembro presente en la reunión en que se adopte la decisión se opone formalmente a ella”.

En Cancún, los participantes en general no entendieron los acontecimientos de los últimos días, y siguen sin entenderlos. Hasta ahora, no se sabe ni qué reuniones fueron organizadas por la Presidencia de la conferencia ni qué países participaron en ellas, ni tampoco qué países o personas elaboraron el borrador o quién se encargó de compilar el texto final. De la forma en la que los mexicanos organizaron la elaboración y la adopción del texto en Cancún surgen interrogaciones sobre el futuro de los procedimientos de negociación, las prácticas y los mecanismos de toma de decisiones de Naciones Unidas. El préstamo de los métodos y del estilo de la OMC podría conducir, en el futuro inmediato, a la “eficacia” en el procedimiento de toma de decisiones, pero también conlleva el riesgo de que las conferencias fracasasen en medio del desorden (como ya ha ocurrido en varias Conferencias Ministeriales de la OMC) y de que se produzcan textos desequilibrados. En efecto, de forma general, éstos favorecen a los países desarrollados, los cuales están mejor organizados y tienen la capacidad de dirigir los procedimientos, los mecanismos y la política de las negociaciones realizadas entre bambalinas.

A pesar de métodos especialmente heterodoxos, en lo que concierne a las reuniones y a los procedimientos de

Naciones Unidas, los textos finales suscitaban una aceptación general, o al menos de todas las delegaciones menos la de Bolivia. El visto bueno de los países desarrollados es fácil de entender, puesto que la mayoría de sus posiciones estaban reflejadas en los textos finales, y muchas de sus delegaciones estaban claramente satisfechas en la sesión de clausura. Sin embargo, la aceptación de estos textos por parte de los países en desarrollo requiere una explicación más compleja. Un factor importante que explica esta decisión es la participación de varios Ministros, cuya atención se centraba más en los aspectos de política general que en los detalles concretos de las diferentes cuestiones y en sus implicaciones. Otro factor explicativo es el gran número de delegaciones que encontró en el texto uno o más de los puntos que habían estado defendiendo, lo que volvió el texto más aceptable, aunque, en general, existiera un desequilibrio.

Finalmente, la aceptación de un texto inadecuado y desequilibrado fue percibida por un gran número de delegaciones de países en desarrollo como el precio a pagar para alcanzar un acuerdo en Cancún, puesto que otro fracaso habría minado aún más la reputación de la CMNUCC y habría retrasado el proceso multilateral de negociaciones en materia de cambio climático, dando posiblemente el golpe de gracia al sistema multilateral. La opción que se presentó a las delegaciones era “tomar o dejar” el texto (en el que no se permitía ninguna modificación) en un enfoque del “todo o nada”, y venía acompañado de un llamamiento a no hacer naufragar el sistema multilateral. El riesgo (y el precio político) de cargar con esta responsabilidad parecía demasiado alto a las delegaciones que habrían podido desear formular inquietudes o, incluso, una objeción general.

Deficiencias y desequilibrios en el resultado de Cancún

Aunque la mayoría de las delegaciones se sintieran aliviadas, o incluso contentas de que el multilateralismo se hubiera preservado en Cancún, muchos negociadores de países en desarrollo expresaron en privado su profunda decepción y las graves inquietudes relativas al hecho de que el texto final no resultase equilibrado, puesto que, en realidad, los países en desarrollo habían hecho concesiones muy importantes, mientras que los países desarrollados habían conseguido imponer su punto de vista y eludir sus compromisos. Además, se extendió la preocupación de que, desde un punto de vista climático y ambiental, el texto adoptado se hubiera quedado corto, y que, en realidad, constituyese un paso hacia atrás en lo relativo al control de las emisiones de gases de efecto invernadero, responsables del



Photo by IISD/ENB

Vista de la sala durante una reunión del grupo de redacción sobre mitigación

cambio climático. Al dejar Cancún, un negociador superior de un país en desarrollo resumió sus sentimientos de la forma siguiente: “Hemos salvado el sistema, pero hemos sacrificado al clima y a las poblaciones”.

La Conferencia de Cancún recibió el primer golpe cuando Japón realizó un anuncio osado en el que decía que nunca aceptaría volver a comprometerse en el marco del Protocolo de Kyoto. El primer período de compromisos del Protocolo se finalizará en 2012 y el plazo previsto para acabar de definir las reducciones de las emisiones del segundo período tomó fin en 2009. Los países en desarrollo ya habían presentado su demanda principal, es decir, que las cifras para el segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto fueran aprobadas en Cancún, o que, al menos, esta conferencia estableciera una hoja de ruta clara que llevase a su aprobación en 2011. Sin embargo, este objetivo fue abruptamente abandonado a causa de la declaración tan agresiva que había pronunciado Japón el primer día de las negociaciones, y de la que la conferencia no consiguió restablecerse.

El texto final no consiguió asegurar la supervivencia del Protocolo, aunque incluía instrucciones para continuar las negociaciones el año que viene. Varias partes de los dos textos principales (sobre el GTE-CLP o la vía de la Convención, y el GTE-PK o la vía del Protocolo de Kyoto) podrían implicar que no existirá forzosamente un segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto. Entre ellas existen referencias a documentos y notas al pie, que suponen que los objetivos de mitigación de los países desarrollados han sido integrados en la vía de la Convención, además o en vez de estarlo en la vía del Protocolo de Kyoto. De hecho, la reunión de Cancún ha vuelto más fácil, para los países desarrollados, el paso del Protocolo de Kyoto y de su régimen obligatorio de compromisos de reducciones de las emisiones a un sistema voluntario, en el que cada país simplemente realizaría promesas relativas a la importancia de sus reducciones.

Según el sistema del Protocolo de Kyoto que fue convenido para el segundo período, debería acordarse, en primer lugar, una cifra agregada de reducción según un enfoque de arriba abajo y en arreglo con lo que los estudios científicos consideran necesario (en general, se toma como referencia el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), que considera que se requiere una reducción situada entre el 25% y el 40% con respecto de los niveles registrados en 1990; por su lado, los países en desarrollo piden reducciones más ambiciosas de entre el 40% y el 50%). Una vez esta cifra definida, los países desarrollados deberían adoptar compromisos nacionales, y la suma de ellos debería equivaler a la

cifra agregada. En el sistema de promesas voluntarias, no existiría ni una cifra agregada convenida de antemano ni un sistema que asegure que la suma de las promesas alcanza los valores necesarios definidos por los estudios científicos.

El texto final de Cancún también “tomó nota de” los objetivos de reducción de las emisiones que los países desarrollados habían determinado en el Acuerdo de Copenhague y los registra en un documento incluido en la Convención. Por consiguiente, es la primera vez que se integran las promesas del Acuerdo en la Convención, y se cumple así una de las metas principales de Estados Unidos. Sin embargo, estas promesas representan reducciones tan bajas que, en un informe publicado recientemente, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) advertía que su cumplimiento llevaría a una reducción muy limitada de las emisiones de los países desarrollados (un 16%) para 2020 en el mejor de los casos (es decir, si las promesas son realizadas íntegramente). Por otro lado, en el peor de los casos, éstas podrían incluso aumentar (en un 6%) si sólo se realiza el umbral inferior de las promesas y si se encuentran modos legales de evitar el cumplimiento de parte de las promesas. Así pues, el mundo estaría en camino de un aumento de las temperaturas situado entre 3°C y 5°C para el final del siglo, lo que sería catastrófico.

El texto insta a los países desarrollados a definir objetivos de mitigación más ambiciosos, y se refiere a los objetivos recomendados por el IPCC (haciendo, por consiguiente, una alusión indirecta a la cifra agregada de reducción de las emisiones del 25% al 40%), y así da a entender que las promesas tienen que constituir un simple punto de partida. Pero esta “insistencia” es de una calidad mucho más débil que la que tienen el carácter vinculante del sistema de arriba abajo del Protocolo de Kyoto y la obligación de hacer esfuerzos comparables del GTE-CLP para los países desarrollados que no forman parte del Protocolo de Kyoto (es decir, los Estados Unidos). De hecho, esta referencia es lo único que queda de los dos pilares relativos al esfuerzo de mitigación de los países desarrollados, los cuales formaban parte de la estructura de mitigación de tres pilares del Acuerdo de Bali. El primero de estos dos pilares era el segundo período de compromisos, vinculante y construido con un enfoque de arriba abajo del Protocolo de Kyoto. El segundo estaba constituido por el párrafo 1 b) i) del Plan de Acción de Bali, que exigía que todos los países desarrollados realizaran esfuerzos comparables (y que tenía como objeto obligar a los Estados Unidos a tomar, en el marco de la Convención, compromisos de mitigación comparables a aquéllos de las partes incluidas en el Anexo I del Protocolo de Kyoto). Con el derrumbe de estos dos pilares, los países desarrollados concentran ahora sus esfuerzos en transferir el peso de esta arquitectura sobre el tercer pilar, compuesto por las medidas de mitigación de los países en desarrollo.

Muchos borradores elaborados antes del inicio de las

Photo by IISD ENB



Miembros del Grupo de los 77 y China durante una reunión del grupo de redacción sobre financiación

negociaciones (como por ejemplo el texto presentado el 13 de agosto de 2010 en el que se recogían las diferentes propuestas de las Partes) reflejaban las opciones que los países en desarrollo defendían y respaldaban, a saber, que los compromisos tomados por los países desarrollados ascendiesen a una reducción agregada del 30%, el 40%, el 45% o el 50% según las diferentes propuestas. Se pedía igualmente que los compromisos de los países desarrollados miembros del Protocolo de Kyoto se realizaran en un segundo período de compromisos del Protocolo, mientras que aquéllos de los países desarrollados que no forman parte del Protocolo (los Estados Unidos) se plasmasen en una decisión del GTE-CLP en el marco de la Convención. Esta opción, fiel a la arquitectura convenida en la Hoja de Ruta de Bali, obedece al enfoque de arriba abajo basado en datos científicos, pero fue eliminada en el resultado de la Conferencia de Cancún. La sustitución de esta opción por el sistema de promesas nacionales voluntarias (acompañado de un párrafo en el que se “exhorta” sin gran fuerza a los países a respetar sus promesas) y en el que ni siquiera se menciona el Protocolo de Kyoto, prepara el terreno para el cambio de un sistema al otro. La única implicación importante del resultado de la Conferencia de Cancún estriba quizás en esta preparación para el “cambio de régimen”.

El texto de Cancún no sólo permite que los países desarrollados evadan sus compromisos sino que insta nuevos sistemas de disciplina para los países en desarrollo. En efecto, el único elemento realmente original del resultado de Cancún es la gran ampliación de las obligaciones de mitigación de los países en desarrollo. Puesto que los dos pilares de la arquitectura de Bali relativos a los esfuerzos de mitigación de los países desarrollados se han visto debilitados de forma casi irreversible, se intenta actualmente transferir el peso del edificio sobre el tercer pilar, es decir, sobre los esfuerzos de mitigación de los países en desarrollo. Ahora, los países en desarrollo están obligados, por el texto de Cancún, a presentar sus programas y objetivos de mitigación del cambio climático, que deberán compilar-

se en un documento y, posteriormente, inscribirse en varios registros para que puedan ser puestos al día regularmente. Se trata del primer paso de un plan ideado por los países desarrollados (y que han expuesto abiertamente) cuyo objetivo consiste en que los países en desarrollo presenten objetivos de mitigación que

podrían ser considerados compromisos en planes rectores nacionales. Se ha establecido una analogía con las listas arancelarias o de servicios de la OMC. Algunos países en desarrollo ya han presentado a la CMNUCC informes relativos a los anuncios que han realizado sobre sus objetivos nacionales. Éstos tendrán que ser registrados, con la posibilidad de que finalmente se les acuerde un carácter más formal y vinculante que lo que se esperaba cuando fueron comunicados. Asimismo, se ejercerá presión sobre otros países en desarrollo para que también presenten informaciones similares.

Por otro lado, el texto de Cancún obliga a los países en desarrollo a notificar cada cuatro años sus emisiones, las medidas de mitigación adoptadas y el efecto de éstas mediante comunicaciones e informes nacionales. Asimismo, los países deberán presentar cada dos años informes de actualización sobre estas mismas cuestiones. Estos informes (que deberán incluir información relativa a las medidas de mitigación, el detalle de las emisiones nacionales y un análisis de los impactos, así como la metodología y el razonamiento, los progresos en la puesta en práctica de las medidas y toda información relativa a la mensuración, la notificación y la verificación a nivel nacional) serán sujetos al escrutinio de otros países y de expertos internacionales. El texto de Cancún ofrece, en realidad, una gran flexibilidad en lo que concierne a las modalidades concretas que tomarán los procedimientos de medida, notificación y verificación y de consulta y análisis internacionales.

Se trata de nuevas obligaciones, y los países desarrollados (en particular los Estados Unidos) pasaron mucho tiempo en Cancún convenciendo a los países en desarrollo para que aceptaran los detalles de los procedimientos de medida, notificación y verificación y de consulta y análisis internacionales. Mientras que en Bali prácticamente todos los participantes habían aceptado el sistema de mensuración, notificación y verificación internacionales de las medidas de mitigación financiadas con fondos internacionales, se entendió que no existiría un sistema de escrutinio internacional de las medidas financiadas con fondos nacionales. El Acuerdo de Copenhague cambió lo que se tenía entendido al añadir la obligación de consulta y análisis

sis internacionales para las medidas de mitigación financiadas con fondos nacionales. Muchos países en desarrollo aún no se han adherido al Acuerdo de Copenhague y, por consiguiente, no han aceptado el sistema de consulta y análisis internacionales. Sin embargo, la decisión de Cancún obliga actualmente a los países en desarrollo a formar parte de un régimen de consulta y análisis internacionales. En Cancún, un gran número de representantes de países en desarrollo expresó sus inquietudes crecientes sobre la forma en la que iban a llevar a cabo estas nuevas obligaciones, dado que la preparación de los informes precisará de la movilización de muchos recursos humanos, intelectuales y económicos, al mismo tiempo que, en sí, las medidas de mitigación podrían necesitar cambios mayores en sus sistemas económicos y de producción.

En realidad, los países en desarrollo hicieron muchas concesiones y sacrificios en Cancún, mientras que los países desarrollados consiguieron reducir sus propias obligaciones o volverlas menos vinculantes.

La Conferencia de Cancún podría ser recordada en el futuro como el momento en el que el régimen internacional en materia de clima de la CMNUCC sufrió un cambio considerable, que supuso que los países desarrollados fueran tratados de manera más indulgente (prácticamente como los países en desarrollo), mientras que se exigía que los países en desarrollo aumentasen sus obligaciones, para alcanzar un nivel cada vez más cercano al de los países desarrollados. Esto se ilustra por el hecho de que el texto del GTE-CLP de Cancún contiene 20 párrafos operativos sobre las medidas de mitigación de los países en desarrollo (muchos de los cuales constituyen nuevas obligaciones), contra sólo 12 sobre las medidas de mitigación de los países desarrollados. Se está preparando el terreno para un nuevo sistema que desdibuje las diferencias que existen actualmente entre los compromisos de mitigación de los países desarrollados y las medidas de mitigación adoptadas por los países en desarrollo. Este nuevo sistema sustituiría al Protocolo de Kyoto y cambiaría la esencia de la Convención misma. Cancún será percibido como un hito en el cambio de régimen.

En la sección sobre la "visión compartida", el texto de Cancún reconoce la necesidad de limitar el aumento de la temperatura global a 2°C y afirma que las Partes deberían tomar las medidas necesarias para alcanzar este objetivo basándose en los estudios científicos y en el principio de equidad. Aunque el principio esencial de equidad haya sido reconocido en este texto, se ha eliminado la propuesta presentada por la India y muchos otros países (que había sido considerada como una opción en los borradores previos) según la cual el objetivo debería ser "precedido por un paradigma que

permitiese un acceso equitativo al espacio atmosférico global". Precisamente esta formulación había abierto las puertas al examen de las emisiones cumulativas e históricas, la ocupación del espacio de carbono, la cuestión de la deuda de carbono, la forma en la que esta deuda debería ser zanjada y sus implicaciones en la distribución futura de las responsabilidades en materia de reducción de las emisiones.

En esta sección, las Partes se comprometen a alcanzar el punto máximo en la reducción de las emisiones mundiales y nacionales tan pronto como sea posible y a elaborar un calendario a este respecto el año que viene. Dado que muchos países desarrollados ya han alcanzado un punto máximo y han empezado a reducir sus emisiones, el único elemento nuevo es la obligación para los países en desarrollo de alcanzar el punto máximo nacional. El compromiso de alcanzar el punto máximo nacional lo antes posible, mientras que muchos países en desarrollo aún presentan niveles muy bajos de emisiones (así como un nivel económico muy limitado), hace surgir un gran número de interrogaciones sobre si les será posible realizar tal objetivo y cuándo. Muchos países en desarrollo habían rechazado la obligación relativa al "punto máximo nacional" cuando fue incluida como una opción en varios borradores previos. Así pues, su asentimiento en la Conferencia de Cancún debería ser considerado como una concesión mayor de su parte. Las implicaciones de esta nueva obligación aún no están claras, pero se revelarán en un futuro cercano.

En lo que concierne a las peticiones de los países en desarrollo de una puesta en práctica concreta de los compromisos de transferencia financiera y de tecnología contraídos por los países desarrollados, la decisión de Cancún se queda corta de medidas concretas o, incluso, de compromisos concretos. El único objetivo de las medidas convenidas consiste en crear nuevas disposiciones institucionales. No se ha abordado el tema de la puesta en práctica real.

La Conferencia de Cancún llegó al acuerdo de crear un Fondo Verde para el Clima que funcione en el marco de la CMNUCC con el objetivo de financiar las medidas de mitigación y de adaptación de los países en desarrollo. No se tomó ninguna decisión sobre la cantidad de dinero de la que este fondo dispondría. Sin embargo, el texto retoma las disposiciones del Acuerdo de Copenhague a este respecto, a saber, que los países desarrollados se comprometen a movilizar 100.000 millones de dólares por año para 2020. Mientras que los países en desarrollo insistían en que la mayor parte de la financiación se facilitase en forma de subvenciones o de pagos, y no mediante créditos, y que ésta emanase del sector público en lugar de ser proporcionada por el sector privado o por los mercados, el texto de Cancún se limita a mencionar una gran variedad de fuentes de financiación, que define como "públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternati-

vas de financiación". Además, el compromiso de movilizar 100.000 millones de dólares cada año para el año 2020 constituye únicamente un objetivo, y no realmente una obligación de proveer los fondos mencionados. Este objetivo tan poco vinculante está condicionado por el hecho de encontrarse "en el contexto de una labor significativa de mitigación y de una aplicación transparente". Esto implica que los fondos sólo serán distribuidos si los países en desarrollo llevan a cabo medidas "significativas" de forma "transparente" (es decir, aplicando los mecanismos de medida, notificación y verificación y de consulta y análisis internacionales) para satisfacer a los países desarrollados. El importe de 100.000 millones de dólares es notablemente inferior a la cantidad que un gran número de estudios (publicados, entre otros, por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DAES) y el Banco Mundial) considera necesaria para llevar a cabo las medidas de mitigación en los países en desarrollo. También se encuentra muy por debajo de la propuesta del Grupo de los 77 y China, según la cual los países desarrollados deberían contribuir con el 1,5% de su PNB (lo que actualmente ascendería a 600.000 millones de dólares).

También se formó un comité de transición cuya misión consiste en definir varios aspectos del fondo. Uno de los aspectos importantes es la gobernanza del fondo. La decisión de Cancún estipula que el fondo será gobernado por una Junta compuesta de 24 miembros, en la que los países desarrollados y los países en desarrollo estarán representados de manera equivalente. Esto corresponde a la proposición de los países desarrollados, mientras que el Grupo de los 77 y China abogaron por una "representación equitativa", lo que habría conllevado que la mayoría de los miembros de la Junta proviniesen de países en desarrollo. Según las modalidades convenidas en la decisión de Cancún, los países en desarrollo sólo dispondrán de la mitad de los puestos en la Junta, mientras que representan cuatro quintos de la población mundial, lo que constituye otro ejemplo de la supremacía de la posición de los países desarrollados.

En Cancún también se acordó que el Administrador Fiduciario inicial del fondo sería el Banco Mundial. Se trata de una de las peticiones principales de los Estados Unidos, que ha encontrado una viva oposición de la parte de muchos países en desarrollo, dadas las malas experiencias que han tenido con el Banco Mundial. Los países en desarrollo habrían querido que la elección del Administrador Fiduciario fuese sometida a licitación, en lugar de nominar al Banco Mundial directamente.

En lo relativo a la adaptación, la Conferencia de las Partes decidió crear un Comité de Adaptación con el objetivo de promover medidas de adaptación reforzadas, y acordó que su composición, sus modalidades y

sus procedimientos serían convenidos el año que viene. En términos relativamente vagos, también "reconoce la necesidad" de reforzar la cooperación para identificar y reducir las pérdidas y el perjuicio causados por el cambio climático, y particularmente por los fenómenos meteorológicos extremos. Los países en desarrollo abogaron por una decisión más firme que consistía en la creación de un mecanismo internacional que se ocupase de las pérdidas y el perjuicio causados. Sin embargo, el texto sólo menciona un programa de trabajo compuesto por varios talleres y reuniones destinados a tratar esta cuestión.

En el marco de la CMNUCC también se instituyó un Mecanismo Tecnológico que comprendía un Comité Ejecutivo de Tecnología (CET) compuesto por 20 miembros y un Centro y Red de Tecnología del Clima (CRTC). El CET, tal y como lo habían planteado los países en desarrollo desde el principio, era el órgano en el que residía el poder de la toma de decisiones. Según el texto de Cancún, la naturaleza de sus funciones consiste en adoptar "medidas de recomendación" y "guías de recomendación". En el texto de Cancún se evitó toda referencia a los derechos de propiedad intelectual, aunque los países en desarrollo hubieran alegado que éstos tenían una influencia muy importante en el acceso del que disponían a las tecnologías relacionadas con el clima y hubieran dado la prioridad a esta cuestión en las negociaciones sobre las transferencias de tecnología. Hasta la víspera de la sesión final de negociaciones, un texto preparado a partir de consultas realizadas a nivel ministerial contenía una sección dedicada a los derechos de propiedad intelectual que incluía tres opciones a este respecto. La primera de ellas resultaría en excluir toda mención a los derechos de propiedad intelectual. La segunda estribaba en aceptar la firme posición de gran número de países en desarrollo consistente en una reforma del régimen internacional en materia de derechos de propiedad intelectual y en el uso de flexibilidades de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). La tercera y última opción consistía en continuar el año que viene el diálogo sobre los derechos de propiedad intelectual o en llevar a cabo talleres organizados bajo los auspicios de otras organizaciones internacionales. Se esperaba que al menos la tercera opción fuera aceptada, pero la posición extrema de los Estados Unidos, que no deseaban que se hiciera la más mínima mención a la cuestión de los derechos de propiedad intelectual, acabó triunfando. El texto de Cancún excluyó todo reconocimiento de la posición de los países en desarrollo en materia de derechos de propiedad intelectual, sin ni siquiera aceptar un vago compromiso que permitiese continuar las discusiones sobre la cuestión.

En lo que concierne a la cuestión de integrar los mecanismos de mercado en el programa de discusiones del GTE-CLP, los países en desarrollo presentan una cierta desconfianza. En efecto, temen que se trate de una estrate-

gia para permitir la transferencia de los mecanismos de mercado, que hoy en día se usan o se discuten en el marco del Protocolo de Kyoto, a la vía de la Convención mediante el GTE-CLP. Esto permitiría, si el protocolo fuese abandonado, incluir los elementos de mercado (tales como los planes de compensación de las emisiones de carbono a través del Mecanismo para un Desarrollo Limpio y otros mecanismos de mercado que se intenta introducir) en un nuevo protocolo o acuerdo. Así pues, los países en desarrollo desean que esta cuestión siga dependiendo del grupo del Protocolo de Kyoto y que no sea transferida al GTE-CLP, o al menos que la decisión de tratarla en el GTE-CLP sea pospuesta mientras no se haya dispuesto sobre el futuro del Protocolo de Kyoto. Esta opción ya había sido incluida en borradores previos, pero la opción de no tratar las cuestiones de mercado en los textos del GTE-CLP ha sido eliminada a favor de las posiciones de los países desarrollados, que deseaban crear mecanismos basados en el mercado detallados en los textos.

La relación entre el cambio climático y las medidas comerciales es otro problema importante para los países en desarrollo. Los primeros textos de negociación contenían propuestas elaboradas por un gran número de países en desarrollo con el objetivo de prohibir, con términos firmes, el uso de medidas comerciales unilaterales tales como el "impuesto de ajuste en la frontera" aplicado a las importaciones con el pretexto de la necesidad de adoptar medidas relativas al cambio climático. No obstante, la decisión de Cancún ha descartado completamente estas proposiciones y, en lugar de ellas, ha elegido un texto que insiste simplemente en el lenguaje del artículo 3.5 de la Convención, según el cual "[l]as medidas adoptadas para combatir el cambio climático [...] no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional". Se trata de una opción totalmente inadecuada, puesto que no aporta ningún elemento nuevo a la Convención que le permita luchar contra el proteccionismo relacionado con el cambio climático.

Conclusiones

En frío, después de la excitación de la Conferencia de

Cancún, un análisis minucioso concluirá que la adopción de un texto al final de la conferencia puede haber constituido un estímulo para el sistema multilateral en materia de medio ambiente, además de haber extendido sentimientos positivos entre los participantes, puesto que cada uno consiguió obtener una parte de sus exigencias. Sin embargo, la conferencia no ha conseguido salvar al planeta del cambio climático y ha contribuido a transferir el peso de la mitigación climática sobre los hombros de los países en desarrollo. En lugar de reforzarse, el régimen internacional en materia de medio ambiente se ha debilitado, puesto que la eventualidad de que el sistema legalmente vinculante de arriba abajo del Protocolo de Kyoto sea abandonado y sustituido por un sistema de promesas voluntarias es más probable que nunca.

Sin embargo, un gran número de delegados y observadores veían con optimismo los trabajos futuros. Hay mucho que hacer en 2011 para aumentar las ambiciones, tanto en relación con el medio ambiente como con el desarrollo, y para reorientar el sistema internacional de cooperación hacia la solución de la crisis medioambiental. La decisión de Cancún podría haber dificultado la tarea.



Chemin du Champ-d'Anier 17
PO Box 228, 1211 Ginebra 19

Teléfono: (4122) 791 8050
Fax: (4122) 798 8531
E-mail: south@southcentre.org
<http://www.southcentre.org>