

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR – SEDE ECUADOR**

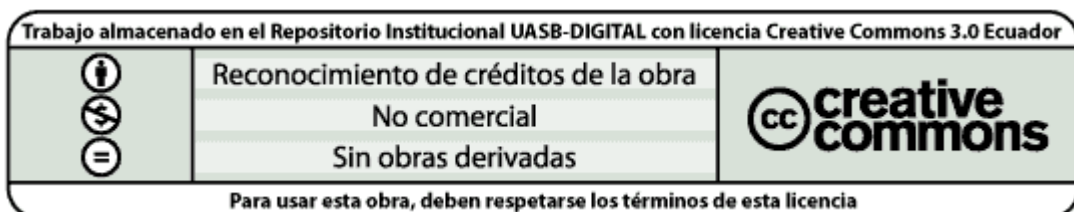
**AREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES**

**MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN  
NEGOCIACIONES INTERNACIONALES Y MANEJO DE CONFLICTOS**

**LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS  
PAÍSES EN DESARROLLO ¿QUÉ HACER?**

**ANDRÉS E. MOGRO**

**2013**



Yo, Andrés Eduardo Mogro Zambrano, autor de la tesis intitulada “LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO ¿QUÉ HACER?” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales con Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. ....

Firma: .....

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR – SEDE ECUADOR**

**AREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES**

**MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN  
NEGOCIACIONES INTERNACIONALES Y MANEJO DE CONFLICTOS**

**LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS  
PAÍSES EN DESARROLLO ¿QUÉ HACER?**

**ANDRÉS E. MOGRO**

**Tutor: Magíster Olga Cavallucci**

**Quito, 2013**

**Abstracto:**

Frente a la apremiante amenaza que el Cambio Climático representa para países en desarrollo y al reto que implica una participación efectiva y ejemplar en el espacio de negociación de la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático, el presente documento aborda este problema con una visión a fortalecer las capacidades de crítica, de reflexión, de análisis, de conocimiento técnico y de negociación de delegados actuales y futuros que pueda tener no sólo el Ecuador, sino cualquier país en desarrollo.

Se hace referencia a los procesos que dieron inicio a la Convención de Cambio Climático y a los problemas que ha presentado desde su inicio, a sus grupos de negociación e inclinaciones políticas divergentes, al avance de temas bajo la Convención y a los problemas que éstos han encontrado para finalizar presentando el mayor reto actual en el marco de estas negociaciones: el diseño de un acuerdo climático que incluya a todos los países (a diferencia del Protocolo de Kioto), con fuerza legal y que debe ser firmado en París, en noviembre-diciembre de 2015 para entrar en vigor desde 2020.

Las discusiones actuales bajo este espacio de negociaciones se concentran en los elementos que éste futuro acuerdo pueda incluir sin ignorar ni desreconocer el avance que ya se ha realizado en los temas tratados bajo la Convención. Sin embargo, la divergencia principal radica en la inexistencia de lineamientos y principios claros que guíen el régimen en el futuro, y algunas Partes no han desaprovechado la oportunidad de traer a discusión el funcionamiento y principios del régimen actual. Es momento para una participación fortalecida de países en desarrollo, basada en un análisis profundo y reflexivo de las alternativas existentes y sin olvidar la premura que presenta el cambio climático frente a efectos irreversibles y a falta de voluntad política abundante.

“An unexamined life is not worth living”  
Sócrates

## Tabla de Contenidos

	Página
INTRODUCCIÓN .....	7
1. EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.....	9
Cambio Climático, Causas y Consecuencias.....	9
1.1 Cronología de la Convención y del Protocolo.....	11
La Convención.....	11
El Protocolo .....	22
1.1.1 Objetivos y Principios de la Convención y el Protocolo	
Estudio y Análisis.....	16
La Convención.....	16
El Protocolo de Kioto.....	16
1.2 Actores, Posiciones e intereses.....	24
Partes del Anexo I.....	24
Partes del Anexo II.....	25
Partes no Incluidas en el Anexo I.....	25
1.2.1 Posiciones y Discursos.....	30
1.3 Evolución de la negociaciones internacionales de cambio climático .....	35
1.4 El régimen internacional de cambio climático .....	36
2. LA ÚLTIMA ETAPA DE LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO .....	42
2.1 Análisis del Proceso.....	42
2.2 El Nairobi Workplan.....	47

2.3 El Plan de Acción de Bali.....	49
2.4 El Acuerdo de Copenhague.....	51
2.5 Los Acuerdos de Cancún .....	54
2.6 La Plataforma de Durban.....	57
2.7 Doha.....	59
2.8 El Futuro del Régimen Climático.....	61
3. QUÉ HACER PARA EL FUTURO DEL RÉGIMEN: LOS PROBLEMAS EN LA MESA Y EL DEBATE ACTUAL.....	64
3.1 El Rol de las Partes.....	64
3.1.1 El Rol de los Países en Desarrollo.....	65
3.1.2 El Rol de los Países Desarrollados.....	66
3.2 El Reto Lingüístico, cultural, técnico y vocacional de las negociaciones.....	68
3.3 Los “Acuerdos no Acordados”: Entre Oportunidad y Peligro.....	75
3.4 El debate: consideraciones para la toma de decisiones y para la participación proactiva. ....	80
3.5 ¿Qué hacer? : Puntos de partida para redireccionar la discusión y el trabajo de la Plataforma de Durban. ....	98
4. CONCLUSIONES .....	102
5. BIBLIOGRAFIA.....	107

## **INTRODUCCIÓN:**

El cambio climático es sin duda, un problema subestimado. Desde sus causas, hasta sus consecuencias y repercusiones políticas, son ignoradas en países en desarrollo de tal manera que su participación en el espacio multilateral que representa la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático se ve comprometida. Lo cierto es que el papel que puedan tener los países no depende tanto de su peso político desde un punto realista (aunque un caso presentado en junio de 2013 sí apoya esta tesis) como de la preparación a nivel de delegados que tengan y el interés de liderar el proceso que puedan manifestar.

La participación de países en desarrollo depende de muchas variables: conocimiento técnico del avance de discusiones bajo la Convención, de sus problemas, del proceso, de las trabas políticas, de las posiciones de diferentes grupos de negociación, de consideraciones para el proceso de toma de decisiones, de perspectivas para el futuro, entre otros. Con la idea de fortalecer capacidades en este grande pero subrepresentado grupo, el presente documento pretende abordar estos temas de una manera resumida pero reflexiva y crítica, que permita a posibles futuros negociadores involucrarse en la definición del futuro del régimen contando con un elemento de fortalecimiento de capacidades basado en consideraciones políticas, analíticas y en testimonios del proceso.

Este documento pretenderá responder a interrogantes que apuntan a potenciar una representación débil de países en desarrollo en este espacio multilateral y proveerá de consideraciones para estabilizar discusiones que definan el futuro del régimen. El mismo subrayará que el papel de países en desarrollo puede ser fortalecido por elementos de capacitación, reflexión, formación y cuestionamiento a paradigmas presentados en el pasado.



Si bien no se puede dar solución a todos los problemas que presenta la Convención, este estudio, dentro de sus limitaciones, provee a lectores y potenciales negociadores de reflexiones de relaciones internacionales, filosóficas y críticas desde un punto de vista neorrealista institucionalista con un enfoque cosmopolita utilizando una variedad de fuentes gubernamentales, no gubernamentales, académicas, testimonios y análisis que son producto de mi experiencia durante los últimos dos años como Especialista de Negociaciones Internacionales de Cambio Climático en el Ministerio del Ambiente del Ecuador.

El primer capítulo aborda el contexto de las negociaciones partiendo de sus objetivos y documentos marco, con cuestionamiento a sus principios y análisis de los grupos de negociaciones que se presentan dentro de la Convención. Posteriormente, se hará un recuento del avance de los temas de negociación, las prioridades que se han identificado para las Partes (países) y los problemas que ha presentado el proceso. Por último, el tercer capítulo aborda directamente consideraciones para el futuro del régimen en un momento crucial para la participación de los países en desarrollo en el proceso entablado en 2011 para definir un nuevo acuerdo, instrumento legal o protocolo que defina guías para el trabajo de la Convención a partir de 2020.

Finalmente, se debe recalcar que este documento no tiene vinculaciones políticas con el gobierno del Ecuador o con la posición del Ministerio del Ambiente y que sus contenidos tienen un fin exclusivamente académico que pretende fortalecer el conocimiento, la reflexión y la participación de países en desarrollo en el proceso de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

## CAPÍTULO I

### 1. EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Este capítulo tiene el propósito de proporcionar al lector y potencial negociador de cambio climático el contexto en el que se realizan las negociaciones, analizando el mandato de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de una manera crítica, al igual que a su Protocolo de Kioto.

#### **Cambio Climático, Causas y Consecuencias.**

El Cambio Climático es sin duda uno de los problemas más importantes que encara el mundo y las acciones que se deben tomar son científicamente claras por lo que su solución deviene entonces un problema de carácter político.<sup>1</sup>

Las causas del cambio climático se relacionan a la presencia de gases en la atmósfera que causan el efecto invernadero<sup>2</sup>. Sin embargo, hay que diferenciar entre el efecto invernadero natural y el efecto invernadero antropogénico (causado por el hombre). El efecto invernadero natural, causado por variaciones en la energía del sol, corrientes oceánicas y erupciones volcánicas es esencial para la vida en el planeta, pero ha sido ahora intervenido por acciones del hombre que aceleran el aumento de temperatura global.<sup>3</sup>

Una mayor concienciación con respecto a los efectos que el uso intensivo de combustibles fósiles podía tener a finales de la década de 1970 e inicios de la década de 1980 dio paso a que, en 1988 la Organización Meteorológica Mundial (WMO, por sus siglas en inglés) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente establecieran

---

<sup>1</sup>Cfr. SUMMERS, Lawrence, *Architectures for Agreement, Foreword*. Cambridge 2007.

<sup>2</sup>Los Gases de Efecto Invernadero (GEI) son aquellos que absorben parte de la energía irradiada por la Tierra y la atrapan en la atmósfera. Actúan como una manta que calienta la superficie de la tierra. Los principales GEI emitidos por el hombre son el CO<sub>2</sub>, el Metano, El óxido nitroso y gases derivados del fluor.

<http://www.epa.gov/climatechange/science/indicators/ghg/>

<sup>3</sup> Cfr. YAMIN, DEPLEDGE, *The International Climate Change Regime, A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge 2004.

conjuntamente el Panel Intergubernamental de Cambio Climático o Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), con el mandato de someter los datos científicos emergentes sobre cambio climático a un escrutinio intergubernamental. La visión consensuada del IPCC fue que el clima estaba y está cambiando y que la influencia humana en el proceso puede ser detectada a pesar de la variabilidad natural (Yamin, Depledge, 2004).

El cuarto reporte del IPCC<sup>4</sup> presenta al cambio climático como “inequívoco” frente a evidencia de aumento de temperaturas promedio en la superficie terrestre y en los océanos durante el último siglo. Los efectos que se pueden observar del cambio climático incluyen, entre otros: elevación de la temperatura global, aumento del nivel y acidificación del mar, derretimiento de los glaciares, hielo y nieve, cambios en la frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos y cambios en los ecosistemas y en los patrones de la biodiversidad. (IPCC, 2007)

Si bien es cierto que los impactos del cambio climático se pueden esperar a nivel mundial, habrá diferentes impactos en las varias áreas geográficas del planeta. Para América Central y del Sur, se puede esperar una reducción del suministro de agua como resultado de una disminución de las precipitaciones. Su gran biodiversidad podría también sufrir una pérdida significativa de especies e incluso, en un caso extremo, un reemplazo progresivo de la Amazonía oriental por sabana debido al fenómeno de la desertificación. América del Sur podría ver su rendimiento agropecuario disminuir, encareciendo el precio de los alimentos y propagando enfermedades relacionadas a la malnutrición. Se pronostica que la precipitación anual decrecerá en gran parte de América Central y en el sur de los

---

<sup>4</sup>Cfr. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007, Impacts, Adaptation and Vulnerability*, WMO, UNEP.

Andes. En el caso del Ecuador, la lluvia podrá aumentar, lo que tendrá efectos inicialmente beneficiosos en cultivos de baja altura pero creará problemas a mediano y largo plazo con respecto a la soberanía alimentaria del país.<sup>5</sup>

La necesidad de un mecanismo de gobernanza internacional relacionado a cambio climático proviene de la preocupación creciente del efecto que las emisiones antropogénicas tienen sobre el medio ambiente y la amenaza que representan para la humanidad y su futuro. Su diseño, sin embargo, ha probado ser un reto para la comunidad internacional y es de hecho, un trabajo en progreso que continuamente evoluciona en correspondencia con las circunstancias y voluntades de los países. El carácter y particularidades de un sistema aplicable a todos los estados con realidades diferentes representa un reto.

### **1.1. Cronología de la Convención y del Protocolo**

#### **La Convención.**

La Convención Marco de Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés<sup>6</sup>) fue creada durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro de junio de 1992. Firmada el 9 de mayo de 1992, la Convención se presentó con un objetivo muy ambicioso que daría paso a un gran trabajo global por cumplirlo: “estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero a un nivel que prevenga una interferencia antropogénica peligrosa inducida por el hombre en el sistema climático”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. United Nations Institute for Training and Research UNITAR, *Entender el Cambio Climático y las Vulnerabilidades Globales*, 2012.

<sup>6</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change

<sup>7</sup> Cfr. UNFCCC, *The Convention*, [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/items/6036.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php)

Cooperativamente los países miembros reunidos en 1992 considerarían lo que podrían hacer para limitar los aumentos globales de temperatura y lidiar con los impactos que desde entonces, eran ya inevitables. Actualmente existen 195 países signatarios de la Convención, lo que le da una aplicación casi universal. Los países que la han ratificado son conocidos como Partes de la Conferencia (*Parties to the Convention*). La UNFCCC es una “Convención de Rio” ya que es una de las tres conferencias adoptadas durante la cumbre de 1992, junto con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica y la Conferencia de Naciones Unidas para Combatir la Desertificación. Lo cierto es que los efectos adversos del cambio climático amenazan tanto con erradicar la biodiversidad como con propagar la desertificación (UNFCCC 2013).

La Convención es una declaración política internacional que compromete sus signatarios a luchar contra el cambio climático. Por un lado reconoce de manera oficial que existe un problema que necesita ser abordado, lo cual fue un logro de la época considerando que la Convención tiene más de dos décadas; por otro, su objetivo último establece que la reducción de emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero debe realizarse en el plazo suficiente<sup>8</sup> para que los ecosistemas se adapten de manera natural al cambio climático, asegurando que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitiendo que el desarrollo económico proceda de manera sostenible. Además, la Convención hace una diferenciación entre países desarrollados y países en desarrollo, añadiendo a los primeros a un Anexo que haría que pasen a conocerse como países Anexo 1<sup>9</sup>. Los países

---

<sup>8</sup>Este término forma parte del objetivo último de la Convención, aunque no se ha clarificado cuál es el “plazo suficiente”

<sup>9</sup>Las partes del Anexo I son: Australia, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Países Bajos, Nueva Zelandia, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Federación Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, Reino Unido y Estados Unidos.

Anexo 1 de la Convención se conforman por aquellos miembros de la Organización para Cooperación Económica y Desarrollo OECD y por países que se encuentran en transición a una economía de mercado. El grupo de países Anexo I menos las economías en transición<sup>10</sup> es conocido como los países Anexo II y son aquellos comprometidos en el financiamiento de las acciones relativas a cambio climático en los países en desarrollo. El grupo de países restante es conocido como países no Anexo 1 o países en desarrollo.<sup>11</sup>

En el momento en que la Convención fue adoptada, el trabajo que se presentó para cumplir con su objetivo último no podía depender de una declaración política sin vinculación legal. La magnitud del esfuerzo necesario revelaba la necesidad de un instrumento, y es entonces que el Protocolo de Kioto fue pensado.

### **El Protocolo.**

El Protocolo de Kioto se adoptó en Kioto, Japón, el 11 de diciembre de 1997 aunque la complejidad de su proceso de ratificación hizo que entrara en vigor el 16 de febrero de 2005 y que su primer periodo de compromisos se diera entre 2008 y 2012. El Protocolo es considerado como el instrumento de operacionalización de la Convención, y su página electrónica lo reconoce como tal. Su objetivo es comprometer a países industrializados para que estabilicen las emisiones de gases de efecto invernadero basándose en los principios de la Convención. La Convención, por otro lado, sólo los impulsa a hacerlo. Durante su primer periodo de compromisos, el Protocolo requería a 37 países a reducir sus emisiones en un promedio de 5% por debajo de los niveles de 1990.<sup>12</sup> En la actualidad, el segundo período

---

<sup>10</sup>Las economías en transición son: Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, la Federación Rusa, Eslovaquia, Eslovenia, y Ucrania.

<sup>11</sup> Cfr. Id.

<sup>12</sup> Cfr. UNFCCC, *Making those first steps count: An introduction to the Kyoto Protocol*, [unfccc.int/essential\\_background/Kioto\\_protocol/items/6034.php](http://unfccc.int/essential_background/Kioto_protocol/items/6034.php)

de compromisos impulsa a 35 países a reducir sus emisiones en un promedio de 18% por debajo de los niveles de 1990.

El Protocolo de Kioto fue estructurado en base a los principios de la Convención vinculando legalmente a aquellas Partes de la Convención que son históricamente responsables por la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera. El núcleo del Protocolo comprende procedimientos de reporte y verificación, mecanismos de flexibilidad basados en el mercado y un sistema de cumplimiento. (UNFCCC, 2013)

Durante la tercera reunión de la Conferencia de las Partes (COP por sus siglas en inglés<sup>13</sup>) COP3 en Kioto, Japón, los delegados acordaron que el Protocolo comprometería a los países desarrollados y a las economías en transición hacia una economía de mercado a cumplir con metas de reducción de emisiones. Estos países son conocidos como países Anexo 1 de la Convención y la mayoría forma parte del Protocolo en su Anexo B. Entre el primer y segundo periodo de compromisos, los miembros han cambiado ligeramente. Las Partes del Anexo B son conformadas por los 27 miembros a 2013 de la Unión Europea más Bielorrusia, Croacia, Islandia, Kazakstán, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, Suiza y Ucrania. Los países que a pesar de haber estado en un primer periodo de compromisos salieron del Protocolo para el segundo son Canadá, Japón, Nueva Zelandia y la Federación Rusa. Estados Unidos consta como un país Anexo 1 bajo la Convención pero no ha estado ni en el primer ni en el segundo periodo de compromisos del Protocolo (UNITAR, 2012) (Protocolo de Kioto).

Para ayudar a cumplir las metas de los países miembros del Anexo B del Protocolo de Kioto, se diseñaron mecanismos de flexibilidad costo-efectivos. :

---

<sup>13</sup>Conference of the Parties

- El Mecanismo de Desarrollo Limpio: conocido como MDL, permite que países del Anexo 1 puedan financiar proyectos de reducción de emisiones en países no Anexo 1 y recibir la diferencia de esas emisiones en su inventario nacional como parte de su compromiso.
- Implementación Conjunta: permite a un país participante del Protocolo hacerse acreedor de Unidades de Reducción de Emisiones (ERU por sus siglas en inglés) por llevar a cabo un proyecto de reducción de emisiones en otro país participante del Protocolo.<sup>14</sup>
- Un sistema de intercambio de emisiones. Compraventa de derechos de emisiones entre países, en correspondencia con sus cantidades de emisión permitidas (CDE).

Durante la COP7 se diseñó arreglos encaminados a facilitar la operativización del Protocolo. El documento es conocido como los Acuerdos de Marrakech<sup>15</sup> e incluye detalles sobre los mecanismos de flexibilidad, las metodologías a usar y el tipo de reportes sobre los temas relacionados a Uso de Tierra, Cambio en el Uso de Tierra y Silvicultura (LULUCF por sus siglas en inglés<sup>16</sup>).

El Protocolo entró en vigor el 16 de febrero de 2005 y la primera reunión de los Estados Parte del Protocolo (CMP1) se llevó a cabo durante la COP11 en Montreal. Parte de los detalles operativos resueltos durante esta sesión incluían la adopción formal de los Acuerdos de Marrakech. Se estableció un grupo de trabajo encargado de discutir los compromisos de las Partes del Anexo 1 posteriores al 2012 conocido como el Grupo de Trabajo *Ad hoc* sobre Compromisos Futuros de las Partes del Anexo 1 del Protocolo de Kioto o AWG-KP (por sus siglas en inglés). (UNITAR, 2012) Desde su tercera sesión, el

---

<sup>14</sup>Estos países están listados en el Anexo B del Protocolo de Kioto.

<sup>15</sup>[http://unfccc.int/cop7/documents/accords\\_draft.pdf](http://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf)

<sup>16</sup> Land Use, Land Use Change and Forestry.



AWG-KP procuró que su trabajo evitara una brecha entre el primer y el segundo período de compromisos del Protocolo, aunque los detalles para el mismo apenas se concretaron durante la COP18, un mes antes de que terminara el primer periodo de compromisos<sup>17</sup>.

### **1.1.1. Objetivos y Principios de la Convención y el Protocolo. Estudio y Análisis:**

#### **La Convención**

Resulta impráctico separar los objetivos y principios de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de los del Protocolo de Kioto y viceversa. Ambos documentos persiguen el objetivo último de la Convención estipulado en su artículo 2: “El objetivo último de esta Convención es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático”. Esta primera parte del objetivo hace alusión a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mientras que la segunda hace énfasis en la adaptación a los efectos adversos del cambio climático afirmando que este objetivo “deberá alcanzarse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

Una sección de las negociaciones<sup>18</sup> bajo el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo<sup>19</sup> se había dedicado a establecer una “Visión Compartida” acerca de los objetivos globales que se deben definir para la lucha contra el cambio climático.

---

<sup>17</sup>Detalles sobre la COP18 se verán en una sección posterior.

<sup>18</sup>Tratada como “Visión Compartida” bajo lo que hasta 2012 era el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo.

<sup>19</sup>Este grupo trataba temas de adaptación, mitigación para países en desarrollo y desarrollados, transferencia de tecnología, financiamiento y Visión Compartida. Desde la COP18, este grupo se cerró y los temas son tratados ahora por los Órganos Subsidiarios de la Convención.

Aunque ha tenido pocos resultados y este tema es ahora manejado en un grupo de negociación diferente<sup>20</sup>, el trabajo relacionado al objetivo último de la Convención debe enfocarse en definir *que* interferencias antropogénicas en el sistema climático podían ser consideradas peligrosas y cual es un plazo suficiente que permitiría a los ecosistemas adaptarse naturalmente al cambio climático. Lamentablemente, no se ha definido aún un límite de tiempo para que las emisiones globales netas dejen de aumentar, aunque se ha reconocido que deben reducirse “lo más pronto posible” y que el ritmo con el que los países en desarrollo lo hagan será menor respecto a los países desarrollados.

Cinco principios dirigen el trabajo de la Convención y las intenciones de las partes en ella incluidas.

El primero dice que las Partes deben proteger el sistema climático para el beneficio de las generaciones presentes y futuras, en la base de la equidad y en concordancia con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas. Además, se establece que los países desarrollados deben tomar el liderazgo en la lucha al cambio climático y sus efectos adversos. Este es un principio muy mencionado en el marco de las negociaciones y de los compromisos de las Partes, tanto desarrolladas como en desarrollo: implica que la responsabilidad de la contaminación atmosférica, causa del cambio climático, es mayoritariamente de los países desarrollados y que esto significa que deben ser ellos quienes hagan mayores esfuerzos por contrarrestar sus efectos. Si bien es cierto que la comunidad internacional tiene responsabilidades comunes por la envergadura del problema, por otro lado, hay una responsabilidad histórica que debe considerarse y de la que han radicado oportunidades diferentes para el desarrollo económico. Además, resulta

---

<sup>20</sup>Este elemento es abordado en discusiones en el AWG ADP. Grupo que se explicará posteriormente.

innegable que las capacidades que tienen las Partes para hacer frente al problema son muy diferentes, siendo los países industrializados muy aventajados en este sentido.

Este principio es el vertebrador del discurso que mantienen los países no Anexo 1 (países en desarrollo) en las negociaciones internacionales, quienes insisten en que todos los esfuerzos de mitigación deben ser liderados por los países Anexo 1 (países desarrollados). Además, se insiste en que los compromisos se mantengan dentro del rango delimitado por la ciencia en los informes del IPCC<sup>21</sup>, que es claramente ignorado en los compromisos presentados en el Segundo Período de Compromisos del Protocolo de Kioto. La respuesta de los países desarrollados frente a esta evidencia ha sido que, aunque sea cierto que tienen una mayor responsabilidad histórica, resulta imposible una mitigación dentro de los rangos de la ciencia ahora que un 55% de las emisiones provienen de países en desarrollo. La respuesta diseñada es conocida como la Plataforma de Durban<sup>22</sup>, que tendrá la intención de incluir a todos los países bajo un acuerdo legal y que para muchas partes como Estados Unidos (quienes no se han adherido a ningún periodo de compromisos del Protocolo de Kioto) podría representar la última oportunidad para un acuerdo relativo a cambio climático.<sup>23</sup>

El segundo principio de la Convención establece que se deberá tomar en cuenta a las necesidades específicas y circunstancias de los países en desarrollo, especialmente aquellos que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático

---

<sup>21</sup>El IPCC ha determinado que cualquier esfuerzo en mitigación con una probabilidad “media” o “media alta” de evitar un aumento de temperatura por sobre los 2 grados centígrados debe contemplar reducciones de emisiones de entre un 25% y un 40% antes de 2020. La ambición del Protocolo de Kioto en ese periodo es hasta el 2013, de 18%. Nota del Autor.

<sup>22</sup>Acordada en la COP17 en Durban, este grupo de trabajo tiene el mandato de diseñar “un nuevo acuerdo, protocolo o instrumento legal, aplicable a todas las partes”. Detalles sobre la Plataforma de Durban se presentarán posteriormente.

<sup>23</sup>Parnell John, USA says 2015 may be last chance for UN climate change deal, Responding to Climate Change RTCC, <http://www.rtcc.org/usa-says-2015-may-be-last-chance-for-global-un-climate-change-deal/>

que tendrían que lidiar con una carga anormal o desproporcionada por la lucha contra el cambio climático. Este principio aunque útil, ha presentado polémica ya que no se ha definido claramente cuáles son “las Partes que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático”. Algunas partes, caben sin duda en esta categoría, como los pequeños estados insulares en desarrollo cuya existencia se vería seriamente amenazada con un aumento en el nivel del mar de alrededor de un metro. Otros estados con características geográficas, sociales y económicas más diversas han tenido dificultad para definirse como particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.

Sin embargo, una provisión en el artículo 4.8,4.9,4.10 exige dar completa consideración a las necesidades de países en desarrollo, especialmente de pequeños países insulares, países con zonas costeras bajas, con zonas áridas y semiáridas, zonas de cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal; países con zonas propensas a los desastres naturales, zonas expuesta a la sequía y a la desertificación, zonas de alta contaminación atmosférica urbana, zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos; países cuyas economías dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva; países sin litoral y países de tránsito; países cuyas economías sean vulnerables a los efectos adversos de las medidas de respuesta a los cambios climáticos. Aunque útil, esta aclaración presenta problemas al no definir la intensidad que deben tener estas circunstancias en los países, ya que existen muchos países en desarrollo que cumplirán con algunos parámetros de estas definiciones-o con la mayoría de ellos- como es el caso del Ecuador.

El tercer principio de la Convención establece que las Partes deben tomar medidas precautorias para anticipar, prevenir o minimizar las causas del cambio climático y mitigar

sus efectos adversos. Además, se define que cuando se presenten amenazas de daño serio o irreversible, la falta de certitud científica no debe usarse como razón para posponer estas medidas, tomando en cuenta que deben ser costo-efectivas y asegurar beneficios globales al costo más bajo posible. Se especifica que para lograr esto, estas medidas deben tomar en cuenta diferentes contextos socio-económicos, ser abarcadoras, cubrir todas las fuentes relevantes, sumideros y reservas de gases de efecto invernadero y comprender a todos los sectores económicos. El principio indica que los esfuerzos para abordar el cambio climático pueden llevarse de manera cooperativa por las Partes interesadas.

Algunas consideraciones se pueden recalcar con respecto a este tercer principio, cuya aplicación es discutida por la falta de claridad en algunos conceptos utilizados. El cambio climático en sí representa una amenaza constante de daños irreversibles frente a una concentración mayor a 400ppm de dióxido de carbono en la atmósfera, a niveles altos de acidificación del océano y un aumento de temperatura de más de 2 grados centígrados por encima de niveles preindustriales. Queda entonces por definirse *cuándo* se considera que las amenazas presentadas representan un daño serio e irreversible. Además, el cuarto informe del IPCC demuestra que es necesaria una reducción de emisiones de entre el 25% y el 40% antes del 2020 y los compromisos presentados se encuentran por debajo de este rango. Finalmente, no queda claro el significado de asegurar que la incertitud científica no debe utilizarse como una excusa para la inacción cuando la mayor certitud científica disponible no es considerada a cabalidad.

El cuarto principio de la Convención establece que las Partes tienen el derecho al desarrollo sostenible y lo deben promover. Políticas para proteger el sistema climático del cambio inducido por el ser humano deben estar integradas por programas nacionales, tomando en cuenta que el desarrollo económico es esencial para adoptar medidas que

aborden el cambio climático. Este principio prioriza al desarrollo económico para el diseño de políticas climáticas, lo cual significa a su vez que, como derecho, el desarrollo sostenible es una prioridad, por lo que redireccionar fondos hacia la lucha contra el cambio climático puede ser contraproducente, especialmente en países en desarrollo.

El quinto y último principio establece que las Partes deben fomentar un sistema económico cooperativo y abierto que promueva el crecimiento económico sostenible para todas las Partes, particularmente en países en desarrollo, permitiéndoles abordar mejor los problemas asociados al cambio climático. Además se especifica que las medidas tomadas para combatirlo, incluyendo las medidas unilaterales, no deben constituir medios para discriminación arbitraria o injustificable o una restricción al comercio internacional.

Este principio ha dado lugar a una discusión acerca de los efectos y consecuencias de las medidas de respuesta al cambio climático en el marco de la Convención.

Los compromisos de las Partes bajo la Convención están especificados en el artículo 4, diferenciando compromisos para todas las Partes en el artículo 4.1, compromisos para las Partes del Anexo 1 en el artículo 4.2 y compromisos para las partes del Anexo II en los artículos 4.3, 4.4, 4.5.

Cabe recalcar que los países desarrollados y otras Partes incluidas en el Anexo II de la Convención tienen la obligación de proveer a las Partes en desarrollo de recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir en su totalidad los costos incurridos en el cumplimiento de sus compromisos. De igual modo, las Partes desarrolladas deberán promover, facilitar y financiar la transferencia o el acceso a tecnologías ambientalmente amigables a otras Partes, particularmente a países en desarrollo.

Gran parte de las discusiones en temas de transferencia de tecnología, financiamiento y desarrollo de capacidades hace alusión a estos compromisos de las Partes

desarrolladas y al liderazgo que se les exige en la lucha al cambio climático, en correspondencia con el primer principio de la Convención.

### **El Protocolo de Kioto.**

El Protocolo de Kioto reúne los compromisos de aquellas partes del Anexo I dispuestas a asumirlos. Esto incluye a todas las partes de este anexo menos a Estados Unidos (ausente en ambos períodos de compromisos del Protocolo), Canadá, Rusia, Nueva Zelandia y Japón (ausentes desde el segundo periodo de compromisos del Protocolo).

Las partes que han ratificado el Protocolo de Kioto hasta su primer periodo de compromisos son 191:190 países y 1 organización regional. Estas partes se reúnen en calidad de Conferencia de las Partes, en representación de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP) y en paralelo a las sesiones de la COP.

En su preámbulo, el Protocolo recuerda que persigue el objetivo último de la Convención como diseñado en su artículo 2 y que es guiado por los principios definidos en el artículo 3 de la misma. Con estas consideraciones, el Protocolo ha estipulado que cada Parte incluida en el Anexo I, deberá diseñar o implementar políticas y medidas en concordancia con sus circunstancias nacionales, tales como:

- La mejora de la eficiencia energética
- La protección y mejora de sumideros y reservas de GEIs (Gases de Efecto Invernadero)
- La promoción de formas sostenibles de agricultura
- La investigación, promoción y desarrollo de energías renovables y tecnologías ambientalmente amigables
- La reducción progresiva de imperfecciones de mercado

- La definición de incentivos fiscales
- El fomento de reformas apropiadas en sectores relevantes para reducir o limitar la emisión de GEIs
- La reducción de emisiones en el sector de transporte
- La reducción de emisiones de metano por medio de la recuperación y uso apropiado en manejo de residuos, producción, transporte y distribución de energía.

Las Partes del Anexo I se comprometieron bajo el Protocolo a cooperar entre sí para mejorar la efectividad individual y combinada de las políticas adoptadas. Las reuniones de la CMP tienen por objetivo facilitar esta cooperación, tomando en cuenta la información pertinente.

El artículo 3 del Protocolo establece que las Partes incluidas en el Anexo I deben asegurar que sus emisiones de gases especificados en el Anexo A del Protocolo no excedan sus cantidades asignadas de emisión, con la finalidad de que los objetivos planteados por cada parte en el Anexo B del Protocolo reduzcan las emisiones de GEIs en al menos un 5,2% por debajo de niveles de 1990 en el primer periodo de compromisos 2008-2012.

En la enmienda realizada al Protocolo durante la COP18 en Doha en diciembre de 2012, se estableció un segundo periodo de compromisos que no había tenido detalles definidos hasta un mes antes del fin del primero. La duración del segundo periodo de compromisos (SPC o CP2) es de 8 años, del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2020. El promedio de ambición del SPC es de alrededor de un 18%, lo que ha causado críticas por las Partes no Anexo I o países en desarrollo, ya que el Cuarto Reporte del IPCC sugiere una



ambición necesaria de entre el 25% al 40% para mantener una probabilidad media de lograr el objetivo global de evitar un aumento de temperatura global de más de 2 grados centígrados. Además, resultó problemático entablar negociaciones acerca de los detalles de un SPC que iniciaría en menos de un mes, cuando el artículo 3.9 del Protocolo establece claramente que la CMP debía iniciar consideración de futuros compromisos al menos 7 años antes del fin del primer periodo de compromisos, es decir, en 2005. Esta demostración de premura innecesaria y falta de compromiso político ha fomentado una desconfianza entre Partes desarrolladas y Partes en desarrollo.

## **1.2 Actores, posiciones e intereses**

Todos los Estados y organizaciones de integración económica pueden certificarse como Partes de la Convención: para hacerlo deben ratificar, aceptar o aprobar la misma. No todas las Partes de la CMNUCC son necesariamente Partes del Protocolo de Kioto sino sólo aquellas que igualmente lo hayan ratificado, aceptado, aprobado o que se hayan adherido a él. Tanto la Convención como el Protocolo dividen a los países en tres grupos con compromisos diferenciados. Las Partes del Anexo I, las Partes Anexo II y las Partes no Anexo I. (UNITAR, 2012)

### **Partes del Anexo I**

Las Partes del Anexo I incluyen a países industrializados miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE en 1992 y a países con economías en transición (EIT por sus siglas en inglés<sup>24</sup>).

Las Partes comprendidas en el Anexo I son 41 y son: Australia, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein,

---

<sup>24</sup> Economies in Transition

Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Países Bajos, Nueva Zelandia, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Federación Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, Reino Unido y Estados Unidos. Un requisito para las Partes del Anexo I es que estos países deben adoptar las políticas y medidas relacionadas al cambio climático con el fin de reducir sus emisiones de GEI hacia el año 2000 a los niveles de 1990. Se concede a las partes con EIT una mayor flexibilidad ya que se reconoce que han sufrido trastornos económicos y políticos recientes, en su afán de incorporarse a una economía de mercado, como es el caso de los países pertenecientes al bloque de la EX Unión Soviética. Estas partes en teoría deberían ser las mismas signatarias para el Protocolo de Kioto, con compromisos bajo su Anexo B.

### **Partes del Anexo II**

Las Partes del Anexo II son países del Anexo I menos las EIT. Se diferencian del grupo anterior porque están comprometidas bajo los artículos 4.3, 4.4 y 4.5 de la Convención a proveer de los recursos financieros necesarios para permitir que los países en desarrollo lleven a cabo actividades relacionadas a la lucha contra el cambio climático, incluyendo actividades de mitigación y adaptación. Adicionalmente deben dar los pasos factibles y necesarios para promover el desarrollo y transferencia de tecnologías ambientalmente amigables. El financiamiento provisto por este grupo se canaliza a través del Mecanismo Financiero de la Convención, establecido mediante su artículo 11.

### **Partes no incluidas en el Anexo I**

Este grupo está conformado en su mayoría por países en desarrollo. Se reconoce que existe una variedad dentro de este grupo, diferenciando mediante el artículo 4.8 y 4.9 a aquellos especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático por tener áreas costeras bajas, países pequeños insulares, con áreas áridas o semiáridas, áreas

boscosas y áreas propensas a la degradación forestal, países con áreas propensas a los desastres naturales y áreas propensas a la sequía y desertificación. También se considera a países con alta contaminación atmosférica urbana y aquellos con ecosistemas frágiles, incluyendo ecosistemas montañosos, países con un ingreso altamente dependiente de la venta de productos derivados del petróleo y países sin salida al mar. Esta diferenciación aunque útil, produce incertidumbre ya que muchos países en desarrollo como el Ecuador podrán acogerse a una o varias de estas características.

Como subgrupos de las Partes no incluidas en el Anexo I de la Convención se puede diferenciar al grupo de Países Menos Adelantados (LDC<sup>25</sup> por sus siglas en inglés), que reciben una consideración especial en lo referente a su limitada capacidad de responder al cambio climático y adaptarse a sus efectos, con respecto a sus compromisos de presentar comunicaciones nacionales, de proponer acciones de mitigación nacionalmente apropiadas, entre otros. Este grupo está formado por 49 países y presiona a todas las Partes a tener consideración de las necesidades de los LDCs para temas de financiamiento y transferencia de tecnología.

Adicionalmente, se distingue a una serie de grupos coordinados como actores importantes en las negociaciones.

El grupo de G77+China (del que Ecuador forma parte) es la principal coalición para coordinación de los países en desarrollo. Fue formado en 1964 y en la actualidad reúne a 134 miembros. Este grupo trabaja a través del establecimiento de posiciones comunes, pero dado su gran número de miembros resulta difícil definir intereses específicos. (UNITAR 2012) Su discurso y posición apunta a exigir un aumento de ambición por parte de países Anexo I, en correspondencia con las sugerencias de la ciencia. Los países son libres de

---

<sup>25</sup> Least Developed Countries

intervenir o establecer posiciones a título individual o en conjunto con aquellos con los que identifiquen afinidades o intereses comunes.

AOSIS<sup>26</sup> es la Alianza de Países Insulares Pequeños y se caracteriza por ser el grupo de países con una amenaza más directa a su existencia por los efectos adversos del cambio climático, en particular por el aumento del nivel del mar. Este grupo está conformado por 43 países y cuatro observadores, de los cuales la mayoría forma parte también de G77+China. Se caracteriza por tomar posiciones radicales hacia la lucha contra el cambio climático desde la mayor ambición posible en temas de promoción de energía renovable, conservación de energía y fortalecimiento de compromisos por parte de países desarrollados (Yamin, Depledge, 2004).

El Grupo Africano es el único grupo regional de Naciones Unidas que funciona como una coalición de negociaciones. Provee a los países africanos de un espacio para perseguir sus intereses específicos, especialmente en aquellos temas en los que puedan diferir de G77+China. Está conformado por 53 miembros con intereses y características similares. En su agenda se pueden destacar necesidades relacionadas a la pobreza, falta de recursos y vulnerabilidad a eventos extremos. África es la única región mencionada por nombre en la Convención y recalca su necesidad en cuanto a desarrollo de capacidades, financiamiento y transferencia de tecnología relacionados a los impactos de sequías, desertificación, inundaciones y adaptación.

A diferencia de otros grupos, la OPEP coordina sus posiciones y estrategias pero no negocia como un grupo en el régimen climático. Todos los países de la OPEP son miembros del G77+China y recalcan su dependencia de los ingresos generados por las exportaciones de combustibles fósiles: su temor a que este ingreso esté amenazado si se

---

<sup>26</sup> Alliance of Small Island States

disponen políticas en este sector para reducir las emisiones de GEIs. La posición de este grupo ha incluido una exigencia hacia los países Anexo I para que reporten acerca de los impactos de sus políticas climáticas en países en desarrollo. Además, la OPEP ha propuesto una reestructuración de los mercados energéticos, para que países de la OCDE reduzcan sus impuestos para el petróleo mientras que eliminan subsidios para el carbón y la energía nuclear. Las circunstancias de los miembros de este grupo son muy variadas ya que son de varias regiones y niveles de ingresos diferentes (Yamin, Depledge, 2004).

La Unión Europea es el grupo de negociación más unido en el régimen de cambio climático y articula una posición común en todos los temas, demostrando su cohesión a través de sus intervenciones como una sola voz. Se caracteriza aún así por una heterogeneidad cultural, política, energética y de desarrollo en las circunstancias de sus miembros. La UE ha buscado posicionarse como un líder ambiental y adopta compromisos conjuntos con un valor unificado y normalmente es raro que uno de sus miembros diferente a su presidencia rotativa tome la palabra en las plenarias.

El grupo Umbrella es un grupo de Partes Anexo I que opera exclusivamente en el régimen de cambio climático. Inicialmente se creó en 1997 durante la COP3 como un intento de oponerse a la iniciativa Europea de restringir el uso de los mecanismos de flexibilidad. Este grupo está conformado por Australia, Canadá, Islandia, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, la Federación Rusa, Ucrania y Estados Unidos. Estos países se han unido por su interés de asegurar la costo-efectividad y flexibilidad del Protocolo de Kioto y trabajan bajo el mantra de “trabajar juntos pero no atarse juntos” enfocándose en el intercambio de información más que en la elaboración de posiciones comunes, aunque no es poco común que las presenten.

El Grupo de Integridad Ambiental (EIG<sup>27</sup> por sus siglas en inglés) se creó como repercusión de las negociaciones del Protocolo de Kioto, donde, después de la formación del grupo Umbrella, Suiza se encontró sin ningún grupo con el que compartiera posiciones. Su exclusión de las etapas finales de negociaciones la impulsó a unirse con México y Corea del Sur, que a pesar de ser Partes no Anexo I son también miembros de la OCDE. A estos países No Anexo I se suma Mónaco y Liechtenstein, por lo que el EIG comparte pocas características comunes en cuanto a circunstancias nacionales pero mantiene el objetivo de, promover la integridad ambiental del régimen climático, como su nombre lo indica. Siempre que este grupo pueda encontrar una posición común negociará junto, caso contrario sus miembros se añadirán a otros grupos a los que pertenezcan o lo harán a carácter individual (Yamin, Depledge, 2004).

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América o ALBA, conformada por un grupo de países en desarrollo de Centro y Suramérica<sup>28</sup> persigue intereses comunes de la región marcados por un impulso hacia el cumplimiento de los compromisos de las Partes Anexo I y Anexo II establecidos bajo la Convención y por un aumento de ambición para los compromisos del Protocolo de Kioto. Este grupo mantiene reuniones de coordinación durante las sesiones de la COP para discutir los temas de negociación con la intención de establecer posiciones comunes. No suele hacer declaraciones como grupo en todos los temas de negociación, más bien, se encuentra en un proceso de fortalecimiento.

---

<sup>27</sup> Environmental Integrity Group

<sup>28</sup> Los miembros de Alba son: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, S. Vicente y Granadinas y Venezuela. Haití, Irán, Siria y Canadá constan como observadores mientras que Surinam y Santa Lucía son invitados especiales.

El grupo de Asia Central, del Cáucaso, Albania y Moldavia (CACAM<sup>29</sup> por sus siglas en inglés) incluye a varios países no Anexo I de Europa Central y del Este como Albania, Armenia, Georgia, Kazakhsan, Moldavia y Uzbekistan y Turkmenistan. Su razón de existir es la naturaleza que estos estados se atribuyen: la Convención y el Protocolo distinguen entre países Anexo I con economías en transición y no Anexo I pero no reconocen a países no Anexo I con economías en transición, que es como estos países se autodefinen. Han solicitado a la COP aclarar su estatus bajo la Convención y raramente emiten comunicados conjuntos(UNITAR 2012, Yamin – Depledge 2004).

Un nuevo grupo de negociaciones al que el Ecuador se adhiere tiene que ser considerado también y es conocido como Likeminded Developing Countries o LMDC. Juntados por su voluntad hacia el avance de las negociaciones internacionales de cambio climático y por la presión que ejercen hacia el cumplimiento de compromisos por parte de países desarrollados, el LMDC comparte intereses latinoamericanos y de medio oriente; está conformado por Argelia, Argentina, Bolivia, China, Cuba, República Democrática del Congo, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, India, Irán, Irak, Kuwait, Malaysia, Mali, Nicaragua, Pakistán, Arabia Saudita, Sri Lanka, Tailandia y Venezuela. Este grupo participa de manera activa y remite sumisiones de manera conjunta.

### **1.2.1 Posiciones y discursos.**

Se puede distinguir entre dos discursos diferentes llevados por las Partes del Anexo I y por las Partes no Anexo I respectivamente. Ambos convergen en la necesidad de aplicar los principios y compromisos de la Convención<sup>30</sup> y del Protocolo, pero divergen en el papel que deben tener las Partes.

---

<sup>29</sup>Central Asia, Caucasus, Albania and Moldova

<sup>30</sup>Aunque no se ha acordado cómo.

Por un lado, los países en desarrollo recalcan que tienen prioridades antes que la mitigación del cambio climático, como su derecho al desarrollo sostenible, reconocido por el cuarto principio de la Convención. En este contexto, la erradicación de la pobreza, mejora de la calidad de vida y de la salud pública entre otros, representan un eje del bienestar. Así, estos males son subestimados por aquellos Estados que no los sufren de la misma manera, lo que por esta razón, no queda reflejado en sus prioridades.

Además, existe una limitada capacidad de respuesta a los efectos adversos del cambio climático y un potencial limitado de mitigación de gases de efecto invernadero por parte de los países en desarrollo. Así, las prioridades en la lucha contra el cambio climático para estos países residen en impulsar el flujo correspondiente a los compromisos financieros de los países desarrollados y a promover que la ambición de este flujo sea no sólo la sugerida por la ciencia, sino *la necesaria*. También se recuerda que en base al principio de Responsabilidades Comunes Pero Diferenciadas, los países desarrollados han tenido el beneficio de acelerar su desarrollo económico gracias a décadas de explosión industrial y altos niveles de emisiones. Ahora que este modelo altamente contaminante no se encuentra en correspondencia con los límites biofísicos del planeta y se propugna por un cambio de modelo de desarrollo, los países en desarrollo recuerdan que es necesario un nivel de emisiones para acelerar su crecimiento y que el hecho de no haber podido acceder a esta explosión industrial desmedida y sin regulaciones radica en una injusticia histórica.

Por su lado, los países desarrollados reconocen que tienen una participación mayoritaria en las causas que han dado paso al cambio climático y que su proceso industrial de desarrollo de décadas pasadas ha contribuido en una gran medida a las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, argumentan que este modelo de desarrollo económico ya no es viable y que no puede convertirse en un derecho para los países en



desarrollo. Si bien es cierto que las emisiones *per cápita* en países en desarrollo son mayores que las de países desarrollados, las emisiones globales hasta enero de 2013 provienen en un 55% de países en desarrollo<sup>31</sup> (Todd Stern, 2013).

Esto significa que el régimen no podrá contrarrestar al cambio climático si los países en desarrollo - que reivindican su derecho al crecimiento económico - se mantienen indispuestos a renunciar a un ritmo de crecimiento similar al que tuvieron los países desarrollados a finales del siglo XX.

Asimismo hay que considerar también que los compromisos de reducción de emisiones ambos de países desarrollados y en desarrollo se traducen, en la práctica, en un compromiso de ralentizar el crecimiento económico y en una convergencia de nivel de vida. Esto significa para los países desarrollados, renunciar a las proyecciones de desarrollo que tienen y a su capacidad de competir económicamente entre sí. Hasta la fecha, es evidente que no existe una voluntad política que apunte a un decrecimiento económico por parte de este grupo. En contraste, para los países en desarrollo, esto implica renunciar a sus expectativas o proyecciones de crecimiento, lo cual es problemático y moralmente discutible, por el discurso de antemano.

Además, algunos países desarrollados como la Unión Europea consideran que debe haber una reinterpretación del principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas ya que existen circunstancias que evolucionan y que pueden hacer necesaria una redefinición de estas responsabilidades; por otro lado, hay el caso de los Estados Unidos, que incluso llegan a declarar que un enfoque que distinga entre partes Anexo I y no Anexo

---

<sup>31</sup>Partes no Incluidas en el Anexo I de la Convención.

I no será sostenible y que no pueden existir compromisos de algunas Partes que dependan de financiamiento externo, cuando otros no.<sup>32</sup>

Un tercer enfoque, el científico, -que no cuenta con variables políticas o económicas, pues es liderado por las sugerencias y afirmaciones del IPCC-, es aceptado por ambas partes, pero no es puesto en práctica.

Los datos presentados por el IPCC son considerados una fuente imparcial de información y el avance en sus reportes forma parte de la certidumbre científica necesitada para actuar con claridad. Mientras que el estado de este conocimiento ha mejorado con respecto a la detección y atribución del impacto humano en el sistema climático, la falta de voluntad política se ha hecho más clara. El primer reporte del IPCC (1990)<sup>33</sup> concluía que las emisiones de GEI producidas por la actividad humana estaban aumentando la concentración atmosférica de los mismos. El segundo reporte del IPCC aseguraba que el balance de la evidencia sugería una influencia humana discernible en el clima global (IPCC 1996)<sup>34</sup>. Con el avance de los estudios, los reportes del IPCC presentaban mayor evidencia. En su tercer reporte, el IPCC declaraba que la mayor parte del calentamiento observado en los últimos 50 años ha sido el producto probable de aumento de concentraciones de GEI y que es muy probable que el calentamiento del siglo XX haya contribuido significativamente al aumento observado del nivel del mar por medio de la expansión termal del agua de los océanos y una pérdida masiva de glaciares (IPCC 2001)<sup>35</sup>. Una petición de la

---

<sup>32</sup>Submissions by Parties. <http://unfccc.int/resource/docs/2012/adp1/eng/misc03.pdf>

<sup>33</sup> IPCC, *The IPCC scientific assessment*, [http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg\\_I/ipcc\\_far\\_wg\\_I\\_full\\_report.pdf](http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg_I/ipcc_far_wg_I_full_report.pdf)

<sup>34</sup> IPCC, *IPCC 2nd Assessment Report*, <http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf>

<sup>35</sup> Cfr. ALDY Joseph, STAVINS Robert, *Introduction: International policy architecture for global climate change*, Cambridge, 2007

IPCC, *Third Assessment Report*, [http://www.grida.no/publications/other/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/)

administración del presidente de los Estados Unidos George W. Bush de revisar las conclusiones del IPCC hizo que un comité de la Academia Nacional de Ciencias asumiera esta tarea. Finalmente, el reporte de la Academia Nacional de Ciencias confirmó que los gases de efecto invernadero estaban de hecho acumulándose en la atmósfera de la Tierra como resultado de las actividades humanas, lo cual era un causante de temperaturas del aire y del océano crecientes. La temperatura sí estaba en aumento (*National Research Council* 2001:1).

A continuación y ante la incertidumbre o incredulidad por algunas Partes hasta antes de 2007, el Cuarto Reporte del IPCC (el más actual hasta el 2013; el siguiente se espera entre 2014-2015) declara que “el calentamiento del sistema climático es inequívoco, como es evidente por las observaciones del promedio global de temperatura del aire y océanos, derretimiento generalizado de la nieve y hielo y aumento del nivel del mar” (IPCC 2007)<sup>36</sup>. El IPCC concluyó que el entendimiento del calentamiento antropogénico e influencias de enfriamiento había mejorado desde su Tercer Reporte, “lo que ha llevado a una muy alta confianza de que las actividades humanas desde 1750 han tenido un efecto neto de calentamiento”. Este último reporte pronostica un calentamiento acelerado en una variedad de escenarios. El IPCC aseguraba que, aún si los niveles de emisiones durante todo el siglo XXI se mantuvieran en donde se encontraban en el año 2000, el sistema climático se calentaría entre 0.3-1 grado centígrado más. En una variedad de escenarios los aumentos de temperatura podrían encontrarse entre 1.1 y 6.4 grados centígrados para el 2100. (Aldy, Stavins, 2007).

---

A este propósito, consúltese N. Stern, *The Economics of Climate Change*, [http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview\\_report\\_complete.pdf](http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf), considerado uno de los reportes más completos y discutidos sobre la economía del cambio climático, en donde se reconoce que existe una posibilidad real de un aumento de temperatura por sobre los 5 grados centígrados y que las emisiones son impulsadas por el crecimiento económico.

<sup>36</sup> IPCC, *Fourth Assessment Report*, [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/contents.html)

Este enfoque científico asegura que una visión global es necesaria, ya que la emisión de una tonelada de carbono tendrá el mismo efecto sobre el sistema climático mundial sin importar si se da en Hong Kong, Nueva York o Lima. Los efectos a largo plazo del cambio climático pesarán sobre el bienestar de las generaciones futuras, independientemente de dónde se encuentren las personas. Una necesidad apremiante de enfoques flexibles de políticas que tomen en cuenta varios escenarios es por ello, innegable.

### **1.3. Evolución de las negociaciones internacionales de cambio climático**

Las negociaciones internacionales de cambio climático sufren de una evolución en su naturaleza. El período comprendido entre 2011 y 2015-2020 presenciara una reestructuración de su funcionamiento. Inicialmente, la Convención y el Protocolo de Kioto, con sus compromisos voluntarios por un lado y obligaciones por otro, -promoción de medidas encaminadas a la reducción de emisiones, fortalecimiento de capacidades de adaptación, transferencia de tecnología y financiamiento-, formaban los pilares del cambio climático a nivel internacional. Aunque no estaba definido, el Protocolo *sí* vislumbraba en su artículo 3.13 la existencia de futuros periodos de compromiso (plural), sin embargo, las negociaciones para la existencia de un segundo período presentaron dificultades y la existencia de un tercer o cuarto periodo después de la COP18 parece casi imposible.

Como producto de la COP17 de Durban se pretendía asegurar la existencia de un Segundo Periodo de Compromisos del Protocolo de Kioto y así, asegurar parcialmente la integridad ambiental global tomando en cuenta que hasta 2013 el Protocolo y la Convención constituyen el único marco multilateral que existe para abordar el problema del cambio climático. Este objetivo no fue alcanzado. Se definió que existiría de hecho un segundo periodo de compromisos pero no *cuáles* serían sus objetivos de reducción de

emisiones o su duración. Sin embargo, esta Conferencia de las Partes decidió diseñar un nuevo “protocolo, acuerdo o instrumento legal” bajo la Convención y aplicable a todas las Partes. Esto significó una evolución de las negociaciones que las llevaría entre 2012 y 2015-2020 a decidir cuál sería la naturaleza de este nuevo instrumento, qué principios lo guiarían, cómo funcionaría como aplicable a todas las Partes y cuál sería la participación de los países desarrollados y en desarrollo en esta nueva etapa de las negociaciones internacionales de cambio climático.

El objetivo del Grupo de Trabajo *Ad hoc* sobre la Plataforma de Durban para Acción Reforzada (ADP) sería encontrar respuestas a estas preguntas y abordar un nuevo periodo en el régimen climático internacional: post 2020. Sus resultados deben ser presentados antes de 2015 de manera que durante la COP21 se firme este nuevo instrumento y entre en vigor a partir de 2020. Además, se determinó que el diseño de su trabajo debe basarse en las lecciones aprendidas de los esfuerzos multilaterales previos y de las decisiones y provisiones de la Convención y el Protocolo.

#### **1.4 El régimen internacional del cambio climático**

El tercer capítulo de este documento presentará opciones para un nuevo régimen climático multilateral tomando en consideración los antecedentes y reflexiones presentados en el primero y segundo capítulo. Sin embargo, es pertinente realizar una evaluación del régimen climático actual como un insumo, para esbozar un futuro que considere por igual tanto las necesidades de países en desarrollo y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, como también las sugerencias de la ciencia y la posición de los países desarrollados.

Según Joseph Aldy, ex miembro del Consejo Presidencial de Asesores Económicos de Estados Unidos encargado de la política de cambio climático y autor del reporte *The*

*Kioto Protocol and the President's Policy to Address Climate Change: Administration Economic Analysis* <sup>37</sup> y Robert Stavins, Director del Programa de Economía Ambiental de la Universidad de Harvard y autor de varios estudios del IPCC, las fortalezas y debilidades de la arquitectura política climática internacional existente deben considerarse tomando en cuenta seis aspectos:

- El resultado ambiental, que se refiere a la proyección de reducción de emisiones.
- La eficiencia dinámica, relacionada a maximizar el valor presente de los beneficios netos de acciones de mitigación
- La costo efectividad dinámica, correspondiente a una identificación de la manera menos costosa de lograr el objetivo propuesto
- La flexibilidad en la presencia de nueva información y toma de decisiones secuencial
- La participación y el cumplimiento en compromisos, incentivos y medidas de retaliación

Estas seis características se deben considerar para el diseño de un régimen climático efectivo, aunque éste no se limite solamente a estos elementos.

La Convención no ha establecido cuál es su meta en lo que se refiere al resultado ambiental esperado. Su objetivo último, establecido en el artículo 2, define la necesidad de estabilizar las emisiones a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático, pero no existe una definición de la Convención acerca de lo que ese “nivel seguro” implica. Se presenta una voluntad global de abordar el tema climático pero sin un resultado ambiental específico contemplado. En una de las decisiones de la COP16

---

<sup>37</sup>Traducción: El Protocolo de Kioto y las Políticas Presidenciales para abordar el Cambio Climático: Análisis Económico de Administración

en Cancún, se estableció el objetivo global de evitar un aumento de temperatura de más de 2 grados centígrados y esta meta se ha utilizado como punto de referencia para los compromisos establecidos por las Partes.

Enmarcado bajo la Convención, el Protocolo de Kioto sigue siendo hasta 2013 el único instrumento legal que impulsa el cumplimiento de los compromisos y objetivo de la Convención y presenta un punto de partida para el diseño de un nuevo régimen y de un nuevo instrumento legal por parte de la Plataforma de Durban.

#### **Fortalezas del Protocolo de Kioto** (Aldy, Stavins, 2007)

Una de las fortalezas a nivel global del Protocolo reside en sus mecanismos de flexibilidad. Estos mecanismos ofrecen a las Partes un incentivo que aumenta la costo-efectividad de las acciones que puedan tomar para cumplir con sus compromisos estipulados presentando por un lado beneficios de cooperación Norte-Sur por el desarrollo sustentable (mediante el Mecanismo para un Desarrollo Limpio MDL) y por otro, de cooperación Norte-Norte (mediante el mecanismo de Implementación Conjunta o JI). Adicionalmente, el mercado de intercambio de emisiones fomenta la creación de instituciones y reglas basadas en el mercado para involucrar a sectores no gubernamentales.

Estos instrumentos introducidos por el Protocolo promueven, a diferencia de la Convención, una reducción en los costos totales y marginales de la mitigación del cambio climático y promueven una cooperación encaminada al financiamiento y transferencia de tecnología para el desarrollo de capacidades en países no Anexo I. Otro aspecto que puede considerarse como una fortaleza es la flexibilidad temporal para el cumplimiento de compromisos, es decir, los compromisos presentados pueden mostrar una convergencia en cuanto a la intensidad de esfuerzos desde el inicio del periodo designado hasta su fin. Esto

permite a los países miembros del Anexo B del Protocolo presentar compromisos en acorde con sus capacidades actuales y con su proyección de capacidades en un corto plazo.

Además, el enfoque que mantiene el Protocolo hacia países industrializados está acorde con nociones de equidad distribucional y con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, capacidades respectivas y emisiones históricas. Así, los países en desarrollo pueden proveer de créditos de carbono a países desarrollados mediante el MDL e impulsar la mitigación global, por lo que uno de los éxitos del Protocolo radica en la diferenciación de la capacidad económica para presentar compromisos de mitigación.

#### **Debilidades del Protocolo de Kioto** (Aldy, Stavins, 2007)

Su intención inicial no se cumplió durante el primer periodo de compromisos y se debilita fuertemente en el segundo: incluir a todos los países Anexo I de la Convención. Estados Unidos como uno de los más grandes emisores de gases de efecto invernadero no se adhirió al Protocolo y para el SPC (Segundo Período de Compromisos) no sólo se mantiene al margen sino que Rusia, Nueva Zelandia, Canadá y Japón han escogido replicar esta posición. Además, se debe considerar que algunos de los grandes emisores de GEI del mundo no se encuentran en el Anexo I y no presentan compromisos vinculantes para salvaguardar la integridad ambiental de este esfuerzo. Por supuesto, esto está relacionado a su nivel de desarrollo, nivel de vida y poblaciones muy numerosas y se enmarca en una discusión sobre el derecho al desarrollo sostenible que se analizará posteriormente.

Estas circunstancias crean incertidumbres acerca del resultado ambiental real que el Protocolo presentará sin la inclusión de Partes muy representativas en términos de emisiones, al igual que dudas acerca de su eficiencia y eficacia en términos de costos e incentivos para la participación. Además, queda claro que los beneficios ambientales de una reducción de emisiones de alrededor del 18% para el SPC de un Protocolo que controla el



14% de las emisiones globales son cuestionables.<sup>38</sup> Otro punto sin tratarse ha sido el establecimiento de un objetivo de largo plazo tanto para el Protocolo como para la Convención y a pesar de que esta ausencia de meta da a las Partes un mayor rango de flexibilidad, también ejerce menos presión para abordar un problema que requiere acción inmediata. Este enfoque concentrado en objetivos de corto plazo dificulta una proyección de los resultados esperados por el Protocolo.

Adicionalmente, la falta de participación de países con sectores industriales desarrollados, miembros o no del Anexo I de la Convención, o del establecimiento de costos a sus fuentes de emisiones puede llevar a fugas relacionadas a la relocalización de operaciones de países con compromisos a países sin ellos.

Otro aspecto que se ha mantenido ambiguo es la potencialidad de los mecanismos de mercado, cuando desde un punto de vista podrían ser mucho más eficientes y tener una mayor demanda con la inclusión de países sin compromisos bajo el Protocolo de Kioto. Esto podría ayudar con el financiamiento climático, dado que un porcentaje del valor generado por proyectos de MDL se utiliza para el financiamiento del Fondo de Adaptación de la Convención. Por otro lado, la utilización de los mecanismos de flexibilidad es uno de los incentivos para la participación en el Protocolo y su apertura a países no incluidos en él debilitaría de manera considerable el régimen climático vinculante representado por el Protocolo.

Esta discusión se enmarca en un paradigma existente entre la eficiencia y costo efectividad del régimen climático *versus* la equidad que debe demostrar en concordancia con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades

---

<sup>38</sup> European Union, *Doha Climate Conference takes modest step towards a global climate deal in 2015*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1342\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1342_en.htm)

respectivas, tomando en cuenta la participación de las Partes en las emisiones históricas globales.

Asimismo, el Protocolo demuestra una flaqueza en lo relacionado a su vinculación legal. El proceso ha demostrado no sólo una ineficiencia para promover una participación completa de países Anexo I, sino también un exceso de facilidad para que aquellos ya participantes en un primer periodo de compromisos se excusaran de adherirse al segundo. Esta debilidad del protocolo se ve contrastada por un exceso de dificultad para que países que deseen voluntariamente adherirse a él y adquirir compromisos bajo su Anexo B puedan hacerlo, como fue el intento denegado de Argentina en 1999.

El objetivo principal de una nueva etapa en las negociaciones internacionales de cambio climático debe ser abordar estas dudas con respecto a la naturaleza actual del régimen, así como estas debilidades que se han brevemente tratado.

En conclusión, las lecciones que presenta el Protocolo y sus compromisos como único instrumento legal en vigencia hasta el 2020 deben definitivamente tomarse en cuenta para el diseño de un proceso que, incluyendo una mayor cantidad de Partes emisoras de gases de efecto invernadero, no olvide una diferenciación de características y capacidades en la variedad de circunstancias y prioridades de los países en vistas a un desarrollo sostenible.

## **CAPÍTULO II**

### **2. LA ÚLTIMA ETAPA DE LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO**

En este capítulo se pretende hacer un recuento de los avances en la discusión de los temas bajo negociación y de los problemas que se han presentado en el régimen climático. Este marco representa el punto de partida para entender la desconfianza política entre países en desarrollo y países desarrollados, siendo que este elemento representa una de las principales restricciones para que la Convención se defina como un espacio multilateral con solidez y, sobretodo, con futuro.

#### **2.1 Análisis del proceso**

Resulta de gran importancia en el análisis del régimen internacional de cambio climático realizar un estudio de los temas que se tratan durante las negociaciones internacionales bajo la CMNUCC, así como de los resultados y procesos más significativos para el avance de la coordinación bajo este régimen.

Los temas principales tratados bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y definidos claramente en el Plan de Acción de Bali, son:

- 1.- Adaptación,
- 2.- Mitigación,
- 3.- Transferencia de Tecnología,
- 4.- Financiamiento
- 5.- Desarrollo de Capacidades

Cada uno de estos temas se enmarca en los compromisos asumidos por las Partes bajo la Convención.<sup>39</sup>

El trabajo relativo a la **Adaptación** se enmarca en el artículo 4.1 (b) que dice que las Partes deben formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales -y según proceda regionales-, que contengan medidas orientadas, *inter alia*, a facilitar la adaptación adecuada al cambio climático. De igual manera, el artículo 4.1 (e) llama las Partes a cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático<sup>40</sup>. Bajo la Convención, se define *Adaptación* como un conjunto de ajustes en sistemas ecológicos, sociales o económicos en respuesta a estímulos climáticos actuales o esperados y sus efectos e impactos, refiriéndose a cambios en procesos, prácticas y estructuras para moderar daños potenciales o beneficiarse de oportunidades asociadas con el cambio climático.<sup>41</sup>

Para potenciar el trabajo relativo a la adaptación, las negociaciones bajo la Convención han creado el Marco de trabajo de Adaptación de Cancún<sup>42</sup>, el Programa de Trabajo de Nairobi<sup>43</sup> y un Comité de Adaptación,<sup>44</sup> encargado de promover las acciones coherentes de adaptación bajo la Convención.

Con respecto la **Mitigación**, se puede ver que el trabajo referente a este temase enmarca claramente en el artículo 2 de la Convención, que señala que su objetivo último es

---

<sup>39</sup>Ministerio del Ambiente, Presentación del Estado Actual de las Negociaciones Internacionales de Cambio Climático, 8 de marzo de 2013, Auditorio de la Biblioteca de la FLACSO.

<sup>40</sup>Cfr. Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

<sup>41</sup> Cfr. United Nations Framework Convention on Climate Change, *Focus: Adaptation*, <http://unfccc.int/focus/adaptation/items/6999.php>

<sup>42</sup> [http://unfccc.int/adaptation/cancun\\_adaptation\\_framework/items/5852.php](http://unfccc.int/adaptation/cancun_adaptation_framework/items/5852.php)

<sup>43</sup> <https://www3.unfccc.int/pls/apex/f?p=333:1:4393307294505115>

<sup>44</sup> [http://unfccc.int/adaptation/cancun\\_adaptation\\_framework/adaptation\\_committee/items/6053.php](http://unfccc.int/adaptation/cancun_adaptation_framework/adaptation_committee/items/6053.php)

lograr, en concordancia con la provisiones<sup>45</sup> relevantes de la misma, la estabilización de concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que prevenga una interferencia peligrosa con el sistema climático.

Además, el artículo 3.3 de la Convención establece que las Partes deben tomar medidas precautorias para anticipar, evitar o minimizar las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Este artículo establece también que las políticas y medidas diseñadas y aplicadas deben tomar en cuenta los diferentes contextos socio-económicos, ser integrales, cubrir todas las fuentes relevantes, los sumideros y depósitos de GEIs, en donde por sumideros se entiende a cualquier componente del sistema climático que está almacenando un GEI o un precursor de GEI (como los bosques, océanos o manglares).

Una crítica constante por parte de los países No Anexo I es que el enfoque del trabajo de la Convención esta mucho más inclinado hacia la mitigación descuidando el avance en los otros temas prioritarios para los países en desarrollo. Este es un tema que se está evidenciando cada vez más y que se puede constatar claramente con las declaraciones políticas acerca de cómo países desarrollados visualizan el periodo post 2020 del régimen climático. Estados Unidos por ejemplo, ha mencionado que la mitigación debe ser un elemento central del nuevo periodo y que “hay que analizar el lugar de la adaptación” en el acuerdo. De igual manera en lo referente a financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades (conocidos como medios de implementación) se ha afirmado que los compromisos de mitigación no deben estar condicionados a ningún nivel de medios de implementación y que el futuro debe tener compromisos vinculantes incondicionados para todos. Estas posiciones son para los países en desarrollo

---

<sup>45</sup>Las provisiones de la Convención cubren las decisiones de la misma, las áreas de trabajo y los procesos oficiales que ésta haya iniciado para tratar cada uno de los temas.

verdaderamente preocupantes y no están siendo manejadas con la debida firmeza, como se analizará más adelante.

En concreto, la **Transferencia de Tecnología**<sup>46</sup> hacia países en desarrollo forma parte de los compromisos adquiridos por las Partes en el artículo 4 de la Convención. Así, el numeral 4.5 establece que las Partes desarrolladas deberán tomar todos los pasos prácticos para promover, facilitar y financiar la transferencia y acceso a tecnologías ambientalmente amigables y apoyar el desarrollo y mejora de capacidades endógenas y tecnologías para las Partes en desarrollo. Con la finalidad de facilitar la implementación de la acción mejorada en desarrollo y transferencia de tecnología para la mitigación y adaptación al cambio climático, se creó a partir de la COP16, un Mecanismo Tecnológico conformado por el Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC) y el Centro de Tecnología Climática y Redes (CTCN). El TEC tiene el objetivo de mejorar el enfoque, aumentar el ritmo y expandir el alcance del desarrollo y transferencia de tecnología ambientalmente amigable de una manera cualitativa mientras que la CTCN pretende facilitar una red de organizaciones, iniciativas y redes sectoriales e internacionales para proveer consejo, facilitar la provisión de información y estimular el desarrollo y transferencia de tecnología a través de la colaboración con el sector privado, público, academia e institutos de investigación (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2013).

Por otro lado, el trabajo de **Financiamiento** está enmarcado bajo las provisiones establecidas para las Partes del Anexo II, quienes en el artículo 4.3 se comprometen a proveer de recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir los costos totales en los que incurran las Partes que son países en desarrollo. Además, bajo el artículo 4.4 se establece que éstas Partes ayudarán a los países en desarrollo, que son particularmente

---

<sup>46</sup>Al igual que el Financiamiento y el desarrollo de capacidades. Nota del Autor

vulnerables, a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a los efectos adversos del cambio climático. De esta manera, la Convención establece en su artículo 11 la creación de un mecanismo financiero para el suministro de recursos financieros a título de subvención o en condiciones de favor para, entre otras cosas, la transferencia de tecnología. Este mecanismo es manejado de manera conjunta por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés<sup>47</sup>) y por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA y contiene varios fondos entre los que se encuentra el Fondo Verde para el Clima, creado en el 2010 y hasta el 2013 sin operativizarse ni tener recursos asignados.

Las negociaciones recalcan también el proceso de **Desarrollo de Capacidades** para los países en desarrollo y la necesidad de que éstos reciban el apoyo necesario para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático. El desarrollo de capacidades incluye todas las medidas necesarias para realzar la capacidad de los individuos, de las instituciones y de los sistemas de manera que puedan tomar y emprender decisiones y desarrollar funciones de manera efectiva, eficiente y sostenible; este enfoque se puede enmarcar bajo el artículo 4.5 de la Convención que llama a las Partes desarrolladas a apoyar en el desarrollo y mejoramiento de las capacidades y tecnologías endógenas de las Partes en desarrollo. (Ministerio del Ambiente, 2013).

Estos temas se abordan en las discusiones de grupos de trabajo y órganos subsidiarios. Hasta antes de la COP18 en Doha a finales de 2012 existían cinco órganos: el Grupo de Trabajo *Ad hoc* sobre Compromisos a Largo Plazo (AWG LCA por sus siglas en inglés<sup>48</sup>), el Grupo de Trabajo *Ad hoc* para de Futuros Compromisos para las Partes del

---

<sup>47</sup>Global Environment Facility [www.thegef.org](http://www.thegef.org)

<sup>48</sup>*Ad Hoc* Working Group on Long Term Cooperative Action.

Protocolo de Kioto (AWG KP<sup>49</sup>), el Grupo *Ad hoc* para Acción Mejorada sobre la Plataforma de Durban (AWG ADP<sup>50</sup> o ADP), el Órgano Subsidiario de Implementación (SBI<sup>51</sup>) y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Técnico y Tecnológico (SBSTA<sup>52</sup>).

La Conferencia de las Partes o COP está definida bajo el artículo 6.2 de la Convención como su “órgano supremo” y su autoridad más alta para la toma de decisiones. Un papel similar es desempeñado por la Conferencia de la Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto o COP-CMP y es conformada por los mismos miembros, pero aborda temas relacionados al Protocolo. Las funciones de la COP pueden encontrarse detalladas en el artículo 7.2 de la Convención.

La Convención divide las tareas entre los órganos subsidiarios en correspondencia con sus áreas de *expertise*. El SBSTA funciona como un “vínculo entre las evaluaciones de información científica, técnica y tecnológica provistas por cuerpos internacionales competentes y las necesidades en cuanto a políticas de la COP o de la CMP”<sup>53</sup> mientras que el “SBI desarrolla recomendaciones para ayudar a la COP o CMP en su revisión y evaluación de la implementación de la Convención, y en la preparación y puesta en práctica de sus decisiones”<sup>54</sup>

## **2.2 El Nairobi Workplan**

El Plan de Trabajo de Nairobi fue adoptado durante la COP12 en Nairobi en 2006 y se centra en los temas relacionados a la adaptación. Al respecto, un programa constante es llevado a cabo de manera permanente bajo el Órgano Subsidiario para Asesoramiento Técnico y Tecnológico (SBSTA) de la Convención. El programa trata los impactos,

---

<sup>49</sup>*Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kioto Protocol*

<sup>50</sup>*Ad Hoc Working Group on Enhanced Action under the Durban Platform)*

<sup>51</sup> Subsidiary Organ for Implementación

<sup>52</sup>Subsidiary Organ for Scientific and Technological Advice.

<sup>53</sup> UNITAR, 2012

<sup>54</sup> Id.



vulnerabilidad y adaptación al cambio climático; su objetivo es mejorar el entendimiento de la vulnerabilidad y fomentar la adaptación. Esta meta se concretiza asistiendo a las Partes, en particular a países en desarrollo, para que puedan tomar decisiones informadas en acciones prácticas de adaptación y responder así al cambio climático con una base científica/socio-económica sólida, tomando en cuenta el cambio climático proyectado y su variabilidad.<sup>55</sup>

El Programa de Trabajo de Nairobi (NWP por sus siglas en inglés<sup>56</sup>) produce información y recomendaciones para acción relacionada a la adaptación tomada por las Partes, por el sector privado, por comunidades, por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y otros actores.

Las Partes en desarrollo son los principales beneficiados del Programa y de sus nueve áreas de trabajo son:

- Métodos y herramientas
- Datos y observaciones
- Modelos Climáticos, escenarios.
- Riesgos climáticos y eventos extremos
- Información socio-económica
- Planeación y prácticas de adaptación
- Investigación
- Tecnologías para la adaptación
- Diversificación económica

---

<sup>55</sup> Cfr. UNFCCC, Nairobi Work Programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change (NWP)

<sup>56</sup>Nairobi Work Programme

El programa ayuda a las Partes en Desarrollo a implementar actividades y compilar sus experiencias relativas a la efectividad de su enfoque. Además, en base a sugerencias de las Partes, pueden realizarse talleres de trabajo sobre temas identificados. De hecho, en 2012 se decidió organizar un taller técnico sobre agua, los impactos del cambio climático y estrategias de adaptación requeridas, siendo este tópico no sólo de gran importanciageopolítica sino por sus implicaciones para el sector agrícola, y, más en general, para la seguridad alimentaria global<sup>57</sup>. Una preocupación presentada por algunas delegaciones de países en desarrollo es que estos temas bajo el Plan de Trabajo de Nairobi y aquellos relativos a la adaptación, al financiamiento, al desarrollo de tecnología y al desarrollo de capacidades se diluyan en un futuro del régimen climático post 2015 en el que la mitigación tome un rol estelar. Esta es una discusión que se desarrollará posteriormente en este documento.

### **2.3 El Plan de Acción de Bali**

Durante la COP13 en Indonesia, 2007, se diseñaron una serie de acuerdos encaminados a fortalecer los esfuerzos para combatir el cambio climático. La “Hoja de Ruta de Bali” incluía el Plan de Acción de Bali o decisión 1/CP.13<sup>58</sup> y pretendió poner en marcha un proceso para la ejecución completa y sostenida de la Convención a través de la cooperación de largo plazo mediante la creación del AWG-LCA<sup>59</sup>: sin embargo, este dio su trabajo por terminado en 2012, bajo la insatisfacción de varias Partes, después de haber sido extendido desde el 2009.

---

<sup>57</sup>La información pertinente de este taller se puede encontrar en el siguiente enlace: [http://unfccc.int/adaptation/workshops\\_meetings/nairobi\\_work\\_programme/items/6955.php](http://unfccc.int/adaptation/workshops_meetings/nairobi_work_programme/items/6955.php)

<sup>58</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, *Bali Action Plan*, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>

<sup>59</sup>Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre Cooperación de Largo Plazo.

Desde la COP13, gran parte del trabajo de la COP era considerar detalles sobre el segundo periodo de compromisos del Protocolo de Kioto, después de que el primero expirara en 2012. De igual manera, se estableció el Fondo de Adaptación bajo el Protocolo de Kioto para financiar proyectos de adaptación en países en desarrollo; sin embargo, las negociaciones hasta finales de 2012 no han concretado las operaciones del mismo, y las discusiones bajo el programa de trabajo de financiamiento a largo plazo subrayan que la existencia misma del Fondo está en riesgo, evidenciando la percepción que los temas referentes a las políticas de adaptación queden rezagados.

Las reuniones de tanto el AWG LCA como del AWG KP se mantenían de manera paralela y mientras el segundo discutía el próximo periodo de compromisos para los países industrializados que son Parte del Anexo B (compromisos numéricos) del Protocolo, el primero discutía, entre otros temas, los compromisos de aquellas Partes industrializadas sin compromisos bajo el Protocolo.

El Plan de Acción de Bali define cuatro fundamentos principales que deben sustentar cualquier acción de lucha al cambio climático: mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento. Además, las Partes acordaron que establecer una visión compartida era necesario, pero el establecimiento de una meta común para la reducción global de emisiones o la definición de un año para llegar a un nivel máximo de emisiones mundiales han resultado imposibles y no se han concretado.

La Hoja de Ruta de Bali reconoce la necesidad de compromisos o acciones de mitigación, medibles, reportables y verificables de todos los países desarrollados y acciones de mitigación apropiadas a nivel nacional por países en desarrollo, bajo el apoyo de tecnología, financiamiento y fortalecimiento de capacidades ofrecido también de una manera medible, reportable y verificable. En otros términos, la Hoja de Ruta de Bali

destaca que existen naturalezas diferentes en las acciones de mitigación por parte países desarrollados y países en desarrollo: unas voluntarias y nacionalmente apropiadas bajo la provisión de medios de implementación y otras obligatorias, medibles, reportables y verificables. La preocupación de algunos países, que se mantiene hasta 2013, es que las acciones acordadas dejen de reconocer esta diferencia frente a la presión que ejercen unas Partes sobre otras; acciones que ignoren circunstancias nacionales y capacidades respectivas y que consideren primordialmente a los niveles de emisiones actuales y proyectados irrespetarían el esquema previo de diferenciación entre las Partes (que desde 2011 se está trayendo a discusión).

La clara definición de los temas prioritarios para las negociaciones, para países en desarrollo y desarrollados hace de la Hoja de Ruta de Bali un documento guía para el trabajo y su avance bajo la Convención. Incluso después del cierre del AWG LCA, que fue creado para la aplicación de esta Hoja de Ruta, los temas siguen siendo priorizados bajo los órganos subsidiarios de la Convención y varios grupos de negociación insisten en su inclusión en acuerdos futuros para el régimen post 2015 y post 2020.

#### **2.4 El Acuerdo de Copenhague**

La COP 15 de Copenhague tuvo expectativas muy altas y con más de 45000 participantes y 119 Jefes de Estado, ha sido el evento político más grande que haya trabajado el tema de cambio climático.<sup>60</sup> La presión que tuvo, al igual que todas las Conferencias de las Partes, pero aumentada por la presencia de representantes de alto nivel, es que debía ser un éxito, un hito que, a diferencia de muchas otras COPs, se traduciría en un cambio sustancial de las políticas nacionales o internacionales relacionadas al cambio climático.

---

<sup>60</sup>Cfr. UNITAR 2012, *La Conferencia de Copenhague*, PNUD 2009.

Pero la envergadura de la Conferencia y su alto nivel de representatividad no garantizaron su éxito. Esta Conferencia de las Partes, por lo contrario, evidenció la imposibilidad de alcanzar un acuerdo post 2012 así como la falta de voluntad política para hacerlo. No se presentaron directrices claras acerca de los compromisos de países industrializados, de acciones de mitigación en países en desarrollo y mucho menos de financiamiento y transferencia de tecnología y el MRV de acciones de apoyo. Los resultados presentados por el AWG KP y el AWG LCA mantenían incertidumbre en sus decisiones y propuestas y evidenciaban una gran cantidad de temas sin resolver. Además, las negociaciones en la CMP y en la COP se paralizaron debido a desacuerdos sobre los procedimientos y organización del trabajo de la Convención.<sup>61</sup>

Paralelamente al proceso de negociaciones, se reunieron los Jefes de Estado de los principales emisores de gases de efecto invernadero y se negoció el Acuerdo de Copenhague de manera informal. Este proceso paralelo de negociaciones no fue autorizado por ni informado a la COP y sus resultados no fueron adoptados debido a la oposición de varios países, por lo tanto, la COP15 procedió a “tomar nota” del Acuerdo de Copenhague como una declaración política.

En el Acuerdo, los países se comprometen a mantener el aumento de temperatura global por debajo de los 2 grados centígrados y a alcanzar el pico de emisiones mundiales tan pronto como sea posible. No obstante, la definición de *cómo* se conseguirán estos objetivos no queda clara. El Acuerdo diferencia dos naturalezas diferentes de mitigación: compromisos cuantificables de mitigación de emisiones para países desarrollados<sup>62</sup> por un lado y acciones de mitigación nacionalmente apropiadas en el contexto del desarrollo

---

<sup>61</sup>Cfr. Id.

<sup>62</sup>Conocidos como QELROS –*Quantifiable Emission Limitation and Reduction Objectives*- o QELRCS – *Quantifiable Emission Limitation and Reduction Commitments* - por sus siglas en inglés. Nota del Autor.

sostenible y bajo la provisión de medios de implementación<sup>63</sup> (NAMAS)<sup>64</sup>, para países en desarrollo. Además, se reconoce que para los países en desarrollo, una estrategia de desarrollo baja en emisiones es primordial para abordar sus prioridades que son el desarrollo social y económico y la erradicación de la pobreza.

Por otro lado, uno de los resultados más celebrados del Acuerdo fue la promesa por parte de los países industrializados de iniciar un proceso de financiamiento del cambio climático y un desembolso de recursos de “cerca de 30 mil millones de USD” para un uso equilibrado entre adaptación y mitigación en el periodo 2010-2012.

Este financiamiento se conoce como *fast-start*, sin embargo, hasta finales de 2012 muchos países en desarrollo alegaban no haber visto operacionalizada esta promesa y el proceso de su revisión al cumplimiento es extenso. Además, se estableció el compromiso adicional de “movilizar” 100 mil millones de dólares anuales desde 2020 sin que haya quedado muy claro el significado del término “movilizar” frente a desembolsar, mientras que la diversidad de fuentes para el cumplimiento de esta promesa se ha visto extendida, lo cual dificultará aún más su comprobación.

El Acuerdo de Copenhague identificó la necesidad apremiante de definir temas referentes al régimen climático con claridad, pero no hay claridad al respecto. Se declara necesario definir una meta a largo plazo que incluya un objetivo mundial de reducción de emisiones con una meta específica para países desarrollados, un límite para la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera y años pico tanto para países desarrollados como en desarrollo pero, de nuevo, ninguno de estos temas se ha presentado con la necesaria claridad. De igual modo, la temporalidad que se ha definido para llegar al

---

<sup>63</sup>Se conoce como “medios de implementación” a la suma del financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades necesarios para una actividad de mitigación o adaptación.

<sup>64</sup>*Nationally Appropriate Mitigation Actions*

año pico de emisiones es de “tan pronto como sea posible”, con la ambigüedad que eso implica.

Efectivamente, el Acuerdo y las promesas de reducción de emisiones que allí estipulan los países desarrollados y varios países en desarrollo<sup>65</sup> no tienen un carácter vinculante. Las palabras “legalmente vinculante” fueron evidentemente removidas desde borradores previos del documento por delegaciones que no se encontraban cómodas con un instrumento de este tipo, sin embargo, el acuerdo se considera como “políticamente vinculante” para aquellos que lo acepten.

De todas maneras, una vinculación política no tiene las mismas repercusiones que una vinculación legal aunque se consideren medidas de difamación pública o respuestas diplomáticas para promover su cumplimiento.<sup>66</sup> De hecho, el entonces Secretario Ejecutivo de la Convención, Yvo de Boer recordó a la comunidad internacional que “tomar nota (de un acuerdo) es una manera de reconocer que algo existe, pero no avanzar de manera que uno se asocie con él”<sup>67</sup>

## **2.5 Los Acuerdos de Cancún.**

La Convención reconoce a los Acuerdos de Cancún como un logro significativo del proceso climático de Naciones Unidas. Sin embargo, casi todas decisiones o acuerdos representan un “logro significativo” bajo la Convención, dada la dificultad de llegar a un consenso en casi todos los temas y la presión de hacerlo en un tiempo muy limitado.

Los Acuerdos comprometieron a los países a aumentar la ambición en una serie de acciones que debían convertir “sus decisiones en acciones” y beneficiar a la gente “lo más

---

<sup>65</sup> Ver acuerdo de Copenhague: 2/CP.15 <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>

<sup>66</sup> Cfr. World Resources Institute, “*Taking Note*” of the Copenhagen Accord: *What it Means*, <http://www.wri.org/stories/2009/12/taking-note-copenhagen-accord-what-it-means>

<sup>67</sup> Id.

pronto posible”.<sup>68</sup> Además se decidía que las instituciones recientemente creadas debían volverse completamente funcionales, de manera que este marco de trabajo funcionara para ayudar especialmente a los países pobres y más vulnerables a adaptarse efectivamente al cambio climático. Estas instituciones incluían un Fondo Verde para el Clima con el fin de albergar el manejo, despliegue y contabilidad internacional de fondos de largo plazo como cooperación para países en desarrollo. También, debía operativizarse un Mecanismo Tecnológico a cargo de asegurar que las tecnologías necesarias se desplieguen para aquellos con la mayor necesidad y en un tiempo correcto; un Marco de Trabajo de Adaptación para promover la cooperación internacional hacia la protección de los países en desarrollo de los impactos adversos del cambio climático y finalmente un registro donde los países en desarrollo podrían detallar sus planes voluntarios para limitar las emisiones de GEI y el apoyo requerido para lograrlos.<sup>69</sup>

El análisis de Naciones Unidas realizado en “*The Emissions Gap Report*”<sup>70</sup> concluye que aunque los objetivos que se habían presentado hasta Cancún eran lo más ambiciosos hasta la fecha, estos seguían inadecuados en el largo plazo para mantener el aumento de temperatura por debajo de los dos grados centígrados acordados en Copenhague. El trabajo debía continuar para identificar una meta para reducir emisiones globales substancialmente hasta el 2050 y para definir una hoja de ruta clara que identifique *qué* tanto el planeta se acoge a sus objetivos globales y *qué* tanto se requiere de acciones o esfuerzos<sup>71</sup> en base a la última información científica.

---

<sup>68</sup> Cfr. UNFCCC, *What Governments will do in 2011*, <http://cancun.unfccc.int/what-governments-will-do-in-2011/>

<sup>69</sup> Cfr. Id.

<sup>70</sup> Cfr. *United Nations Environment Programme*, UNEP, *The Emissions Gap Report 2010*, [http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/pdfs/EMISSION\\_GAP\\_REPORT\\_%20HIGHRES.pdf](http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/pdfs/EMISSION_GAP_REPORT_%20HIGHRES.pdf)

<sup>71</sup> El término en inglés es “enhanced action”.



Durante 2010, muchos países presentaron sus planes para controlar las emisiones de gas de efecto invernadero. Países industrializados presentaron sus planes en forma de objetivos que abarcan todo el sistema económico (*Economy-wide objectives*), principalmente hasta 2020, mientras que países en desarrollo propusieron limitar su crecimiento de emisiones bajo forma de planes de acción.<sup>72</sup>

Por otro lado, Cancún avanzó en temas de adaptación con fuerza. El Marco de trabajo de Adaptación de Cancún (*Cancun Adaptation Framework*) estableció un Comité de adaptación para promover acción fortalecida en la adaptación por medio de apoyo técnico, compartimiento de conocimiento y promoción de sinergias entre actores. Además, se estableció un proceso para que Países Menos Adelantados o LDCs formulen e implementen Planes Nacionales de Adaptación. De igual manera, se dio inicio a un programa de trabajo para abordar las pérdidas y daños ocasionados por los efectos adversos del cambio climático. Este programa de trabajo debía considerar maneras para reducir y manejar el riesgo climático en países en desarrollo e incluir otras para manejar la rehabilitación de los países de los daños producidos por estos impactos.<sup>73</sup>

Cancún ofreció una esperanza en lo relativo al financiamiento climático. El programa de *Fast Start Finance* comprometía a los gobiernos de países desarrollados a proveer a países en desarrollo de 30 mil millones de dólares norteamericanos hasta 2012 de una manera transparente proveyendo de información regular en la provisión de estos fondos. Sin embargo, la efectividad de este programa de *Fast Start Finance* es cuestionada, ya que hasta 2013 no existe claridad acerca de las fuentes y destinos que estos fondos tuvieron. Frente a esta incertidumbre de *hacia dónde, desde dónde y para qué* se utilizan

---

<sup>72</sup> Cfr. Cancun Agreements, <http://cancun.unfccc.int/mitigation/>

<sup>73</sup> Cfr. Cancun Agreements, <http://cancun.unfccc.int/adaptation/>

los fondos climáticos, el Ecuador ha presentado desde 2011 una propuesta de Medición, Reporte y Verificación de financiamiento que ha sido adoptada por G77+China y hasta 2013 es discutida en el marco de las Negociaciones.<sup>74</sup>

## **2.6 La Plataforma de Durban**

Hasta las Negociaciones de la COP17 en Durban, Sudáfrica, las Partes no tenían certidumbre de si existiría un segundo periodo de compromisos para el Protocolo de Kioto aunque el artículo 9 del Protocolo claramente sugiere “periodos siguientes” y establece que los compromisos para esos periodos deben comenzar a considerarse al menos siete años antes del término del primer periodo de compromisos, es decir, en 2005.

La preocupación de países en desarrollo frente a una decisión políticamente difícil, en un tiempo tan corto, era que no existiera un periodo de compromisos por completo, y la impresión de algunas delegaciones con respecto al resultado de las negociaciones fue que se hizo un intercambio de concesiones. Por un lado, los países desarrollados acordaban que un segundo periodo de compromisos existiría desde el 1 de enero de 2013, aunque no se establecía cuánto duraría ni cuáles serían sus compromisos; la existencia de periodos siguientes había sido acordada desde la escritura del Protocolo en sí, pero la voluntad política carecía.

Por otro lado, los países en desarrollo acordaban la creación de un nuevo grupo de trabajo bajo la Convención que diseñaría el futuro del régimen climático: el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre la Plataforma de Durban para Acción Mejorada (AWG ADP o ADP por sus siglas en inglés<sup>75</sup>)

---

<sup>74</sup>El relativo documento puede encontrarse en el siguiente enlace: <http://www3.unog.ch/dohaclimatechange/sites/default/files/FCCCAWGLCA2012CRP1.pdf>

<sup>75</sup>*Ad Hoc* Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action

Según la decisión 1/CP.17, se decide “entablar un proceso para desarrollar un protocolo, otro instrumento legal o un resultado acordado con fuerza legal bajo la Convención aplicable a todas las Partes, bajo un cuerpo subsidiario de la Convención establecido por medio de la presente y que será conocido como el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre la Plataforma de Durban para Acción Mejorada”. El trabajo de este grupo según el párrafo 5 de esta decisión es planear medidas que consideren, “entre otros”, temas relacionados a mitigación, adaptación, financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología, transparencia de acción y apoyo y desarrollo de capacidades.

Esta Conferencia de las Partes es crítica para el futuro del régimen global climático. La comunidad internacional acordó tener un borrador de este futuro “resultado legal” a discusión en 2014 (COP20 en Perú)<sup>76</sup> de manera que pueda ser firmado en 2015 en la Conferencia de las Partes 21 a llevarse a cabo en París y que entre en vigor a partir del 1 de enero de 2020. Sin embargo, las discusiones al respecto no han sido fáciles.

Así, no existe un entendimiento claro y consensuado de lo que significa “aplicable a todas las Partes” cuando todas las decisiones y procesos en la Convención ya son aplicables a todas las partes; algunas posiciones sugerirían que la intención es que todas las Partes tengan compromisos vinculantes. Tampoco ha existido claridad acerca de los elementos que este acuerdo incluirá y las discusiones bajo la Plataforma de Durban – mantenidas en mayo, junio y noviembre de 2013. Estas serán comentadas en una sección posterior.

---

<sup>76</sup>La sede de esta COP fue confirmada en junio de 2013 en Bonn, durante la 38va sesión de los órganos subsidiarios de la Convención.

## 2.7 Doha

La Conferencia de las Partes de Doha de diciembre de 2012 permitió identificar algunos elementos clave del proceso de negociaciones internacionales de cambio climático. Primero, no existe una voluntad política de encontrar un piso medio en donde Partes desarrolladas puedan acordar posiciones con Partes en Desarrollo.

Segundo, existe un estiramiento en la aplicación de los principios de la Convención, particularmente con referencia al tercero, que estipula que frente a amenazas de daño serio o irreversible, la falta de certitud científica no debe utilizarse como una razón para posponer medidas precautorias. De hecho, el Cuarto Reporte del IPCC presenta la mayor certitud científica disponible hasta 2013 e incluso establece un rango de reducción de emisiones hasta 2020 que no es respetado en los compromisos que se han presentado.

Aún así, muchas Partes desarrolladas argumentaban que era necesario esperar al Quinto Reporte del IPCC, a presentarse entre 2014 y 2015, para tomar mayor acción, y esta posición ha sido considerada como una dilación intencional e imperdonable por parte de países en desarrollo.

Las propuestas de decisión -que fueron el resultado de dos semanas de negociaciones- mantenían hasta el último día divergencias importantes. La Conferencia de las Partes no dudó en cerrar procesos que mantenían control sobre los compromisos de mitigación de Partes desarrolladas como el AWG LCA y el AWG KP, sin que existiera un consenso a su favor. Sin embargo, la fuerza que se esperaba para el Protocolo de Kioto no existió. Países como Rusia, que se desvinculó del Protocolo junto con Canadá, Nueva Zelandia, Japón (y con un Estados Unidos que nunca se unió), reclamaban su derecho a utilizar el sobrante de permisos de emisiones del primer periodo de compromisos para el

futuro e insistían en seguir participando de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo aún sin tener compromisos bajo él.

Con una participación casi exclusiva de la Unión Europea, el Protocolo de Kioto pasaba a legislar el 14% de las emisiones globales y reducirlas en alrededor de un 18% en un periodo de ocho años, hasta 2020. Por otro lado, la propuesta que presentaban muchos países en desarrollo, a través de grupos como AOSIS, era que, en un periodo de cinco años (2013-2017), se siguieran las sugerencias de la ciencia de reducir emisiones en países desarrollados entre un 25 y un 40%. Estas propuestas fueron, por supuesto, sacadas de la mesa de negociación.

Los países en desarrollo sentían que los temas relacionados a la efectividad de los mecanismos de flexibilidad del PK, la transferencia del restante de permisos de emisión entre un periodo de compromisos y otro, la ambición y los compromisos para el periodo venidero eran mediocres y no ofrecían una desviación verdadera del escenario ya proyectado por países desarrollados. Estas dudas fueron abordadas por medio de la promesa de revisar estos compromisos en 2014, aunque, como es obvio, no se pueda asegurar que la ambición mejorará.

La Conferencia no había llegado a un acuerdo al final de su fecha acordada, el viernes 7 de diciembre de 2012. Ese último día las sesiones se extendieron hasta las 4 am del sábado. Y no existía aún acuerdo.

En la mañana del sábado, frente al *impasse* que presentaron las Partes, el presidente de la COP18, Primer Ministro de Qatar, presentó propuestas de decisiones que según la presidencia, recogían un punto medio de las posiciones divergentes que se veían. Después de dos horas para que todas las Partes consideraran estas propuestas, durante las cuales los delegados corrían por el centro de convenciones tratando de reunirse con sus grupos afines,

no existía aún consenso por todas las Partes acerca de las propuestas. La conferencia estaba cerca de convertirse en un desastre después de extenderse un día y no haber llegado a conclusiones.

Así, en el último momento, aún frente a la oposición de algunas Partes, el Presidente de la COP18 decidió adoptarlas “sin objeciones”. Esto se dio de una manera autoritaria que ha sido muy criticada, aún cuando algunos delegados se levantaron y frente al escritorio de la Presidencia, se opusieron abiertamente a un proceso cuestionable, como fue el caso de Rusia. Estas tensiones políticas no carecerían de consecuencias en el futuro<sup>77</sup>.

## **2.8 El Futuro del Régimen Climático.**

Los países en desarrollo presentan preocupaciones sobre el futuro del régimen climático, y no sin razón, cuando las señales que se ven dentro de las negociaciones son en efecto, alarmantes. Últimas sesiones del Grupo de Trabajo *Ad hoc* sobre la Plataforma de Durban para Acción Mejorada en mayo y junio de 2013 muestran falta de voluntad política para mantener la naturaleza del régimen acordado en 1992.

Algunas partes, como la UE, Estados Unidos, el Grupo Umbrella y el Grupo AILAC (Chile, Perú, Guatemala, Colombia, Panamá, República Dominicana, Uruguay, Costa Rica) argumentan que incluso los principios de la Convención deben ser reconsiderados como un “ente viviente y evolutivo” cuando el mandato del ADP no habla sobre cambiar la Convención, sino sobre crear un nuevo instrumento bajo ella, pero aparentemente, la Convención entera ha entrado a discutirse.

Aún así, Partes más radicales, como Estados Unidos, han declarado abiertamente que el nuevo acuerdo es uno en el que todas las partes se comprometan a mitigar y que no

---

<sup>77</sup>Durante la sesión de junio de 2013 de los órganos subsidiarios, Rusia, Bielorrusia y Ucrania no permitieron que el SBI iniciara ya que insistían en revisar las reglas procedimentales de la Convención.

existe espacio en un mundo post 2020 para una diferenciación entre Partes Anexo I y no Anexo I. Tampoco consideran viable un futuro donde las acciones de unas Partes estén supeditadas al apoyo financiero, técnico o tecnológico o cualquier tipo de apoyo dependiente de otras Partes.

Argumentan también que los compromisos que se presenten deben ser aquellos que los países sepan que podrán cumplir sin ningún tipo de condición ni diferenciación. Estos argumentos se encuentran por supuesto, en contra de los principios de la Convención y de la Convención en sí, recordando que el segundo principio reconoce la necesidad de tomar en cuenta las circunstancias especiales de países en desarrollo y que los compromisos bajo el artículo 4 reconocen que es responsabilidad de las Partes incluidas en el Anexo II proveer de financiamiento, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades para cubrir con el total de los costos incurridos por países en desarrollo.

Sería necesario reescribir la Convención si se quiere negar provisiones específicas como el artículo 4.7 que dice que “La medida en que las Partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención dependerá de la manera en que las Partes que son países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología; de igual modo, se tendrá plenamente en cuenta que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de las Partes que son países en desarrollo.”

El futuro del régimen climático depende del trabajo que se haga bajo el ADP. Los países en desarrollo ni siquiera saben si las instituciones *ya* creadas como el Mecanismo de Tecnología o el Fondo de Adaptación funcionarán bajo el nuevo acuerdo. Con cuestionamientos tan profundos acerca de la interpretación de los principios y de los anexos

de la Convención, todo está abierto a discusión y los medios de implementación (financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades) parecen cada vez más distantes.

Sobre este trasfondo ya de por sí tan confuso, queda aún más claro uno de los problemas más incontestables de las negociaciones: la pasividad de los países en desarrollo, la falta de propuestas y la falta de liderazgo. Con temas y prioridades definidas acerca de una posición común, este grupo de países *sí* podría hacer una diferencia.

Los elementos a considerarse para el futuro del régimen, que rescaten el avance que se ha hecho bajo la Convención, están bajo discusión y es precisamente este problema el que abordaremos en el tercer capítulo de este documento.



## **CAPÍTULO III**

### **3. QUÉ HACER PARA EL FUTURO DEL RÉGIMEN: LOS PROBLEMAS EN LA MESA Y EL DEBATE ACTUAL.**

En este capítulo final se aborda el trabajo del diseño de un nuevo acuerdo climático que guíe las acciones multilaterales a partir de 2020, pero que debe ser elaborado y acordado hasta 2015. Lo cierto es que el avance del grupo de trabajo encargado de diseñar este nuevo instrumento se ha mostrado lento y lleno de trabas políticas. Estos obstáculos presentan a las Partes la necesidad de definir nuevos enfoques y consideraciones que no puedan ser refutadas, para evitar así el fracaso total de este esfuerzo que ya está minado de entrada por un estado de incertidumbre y desconfianza.

#### **3.1. El rol de las Partes**

El rol de los grupos, -ya sean países en desarrollo o países desarrollados-, deriva fundamentalmente de dos cosas: por un lado, de los intereses en base a sus circunstancias geopolíticas y económicas; y por el otro, de su capacidad de respuesta en los procesos de negociación, siendo que este último, a su vez implica la habilidad del equipo negociador.

Por otro lado, los resultados de las discusiones en cualquier sesión de negociación no reflejan las opiniones de todos los presentes, sino que solo reflejan aquellas de un grupo más pequeño de tomadores de decisiones.

La actuación que tengan los delegados en cada reunión es traducida a los textos de trabajo y la capacidad de oposición o de inclusión de temas es crucial para el resultado del proceso y justamente dependerá de los elementos que se acaban de mencionar, y que se comentarán a continuación.

Evidentemente, las Partes desarrolladas y las Partes en desarrollo presentan diferentes discursos que a menudo se contraponen entre sí y frente a los cuales la Convención pretende mantener un equilibrio.

Estas dinámicas son las que generan todas las discusiones alrededor de la compleja problemática del cambio climático. A esto se añade, como se analizará a continuación, un juego de roles bien definido por parte de los actores principales: los países en desarrollo y los países desarrollados.

### **3.1.1 El rol de los países en desarrollo**

En un régimen en donde las Partes son tratadas como “iguales”, la participación de más de dos tercios de ellas debería guiar el avance de la Convención, la representatividad en las discusiones debería ser mayoritaria y el protagonismo crucial. Pero esto no ocurre en la realidad.

Las reuniones del principal grupo de países en desarrollo, G77+China, aunque cuentan con más de 130 países, son monopolizadas por menos de 10 delegaciones. En la Unión Africana, por ejemplo, en un grupo de 54 países, la voz es tomada por 2 o 3, que además no la toman a nombre del grupo, sino a título individual.

Para el grupo de países que ha contribuido menos con las causas del cambio climático, pero que verá las peores consecuencias de él, debido a su capacidad de reacción y preparación limitada, la voz que lleve en las negociaciones debería ser definitivamente más fuerte. Aparentemente, debería resultar más fácil asumir posiciones comunes en base a estas características, pero elementos externos como alianzas políticas, comerciales, económicas o enemistades culturales o diplomáticas condicionan este intento. Así, no es

raro escuchar una elocuente oposición de un pequeño estado en desarrollo –en teoría alineado a una posición común de G77+China que denuncia a países desarrollados- ya que a menudo los ingresos que pueda tener por concepto de cooperación bilateral o multilateral superan con creces a los que se pudieran conseguir de la operacionalización de compromisos globales.

Estas inseguridades derivan de una falta de coordinación y de fuerza en este grupo. Su rol -derivado de un discurso que le apuesta a respetar la Convención- es esencial para evitar que el proceso se transforme y se retracte en algo que, evidentemente, debería ser inamovible: los compromisos firmados, ratificados y aceptados no se discuten ni cambian retroactivamente.

Sin embargo, esta posición es liderada por pocos, y al contrario necesita de todo el apoyo que el proceso pueda ofrecer. El rol de este grupo debería guiar el trabajo de la Convención hacia una cooperación verdadera, que apunte a sostener en la lucha al cambio climático los países más vulnerables, pero el contrapeso de algunos países desarrollados es lejos de ser indiferente, y finalmente, desequilibra peligrosamente al régimen.

### **3.1.2 El rol de los Países Desarrollados**

Con respecto a este grupo de países, cabe desatacar de entrada un elemento fundamental que debe preceder cualquier consideración: los Países Desarrollados cuentan con una mejor capacidad de responder ante desastres o de actuar frente a los efectos adversos del cambio climático y sus poblaciones tienen una menor vulnerabilidad a las consecuencias de este fenómeno, menor exposición a situaciones de pobreza, de falta de agua, de seguridad alimentaria, concentración de la riqueza y corrupción, entre otros.

Dadas estas premisas, el desarrollo económico –ya no políticas de adaptación– es una prioridad, y renunciar a esta expectativa, considerando la influencia del sector económico privado en la política y opinión pública, es un escenario que estos países ni siquiera contemplan.

Esta posición, que evidencia una clara falta de visión global, parte de una perspectiva realista de las relaciones internacionales y de una priorización de los intereses nacionales ante las necesidades globales.

Así, las políticas promovidas por este grupo pueden encajarse dentro de una inclinación hacia el nacionalismo económico, que enfatiza el control *doméstico* de la economía y de la formación del capital, aún si esto se traduce en restricciones al movimiento de capital, del trabajo o de bienes. En el caso del cambio climático, esta posición ignora la necesidad de convergencia de niveles de vida o respeto por el acceso equitativo al desarrollo sostenible, al igual que principios como el de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas.

En pocas palabras, estos son los argumentos que explican la falta de voluntad política de los países desarrollados, lo que finalmente estanca el avance de la Convención y la fluidez de conversaciones con los países en desarrollo; de igual modo, estos elementos explican la voluntad de monopolizar el proceso de la Convención, por lo que no se escatima en gastos de capacitación o apoyo nacional incondicionado en los procesos de negociaciones.

Estas delegaciones, con el respaldo de su innegable experiencia y fortalezas negociadoras, están conscientes de que la persistencia en el proceso generará beneficios al

largo plazo, actitud contrastada por el proceder de los países en desarrollo, que, al contrario, operan bajo consideraciones de corto plazo y bajo la presión de “traer resultados” a sus gobiernos.

Adicionalmente, las delegaciones de los países desarrollados no sólo están conformadas por cientos de personas que han trabajado en el tema por décadas, que tienen un conocimiento técnico preciso y que han pasado por procesos de capacitación inexistentes o inaccesibles para países en desarrollo, sino que cuentan con un apoyo nacional incondicional para el proceso. Así, existen grupos inmensos en cada país que trabajan constantemente en el análisis del desarrollo de las negociaciones, mientras que sus delegados los representan; este proceder encasilla su estrategia en un innegable círculo virtuoso, que a menudo es confirmado por grandes resultados en las mesas negociadoras.

En contraste, por el lado de los países en desarrollo, la mayoría de veces, los únicos individuos involucrados en el proceso son los que asisten, sin más matices que su simple presencia.

Como es obvio, estas diferencias hacen que el rol de los países desarrollados tenga muchas más repercusiones que el de su contraparte; por otro lado, asegurarse de que las reuniones o juntas tengan “el mismo número” de representantes de ambos grupos tampoco es una solución, ya que, como se apreciará a continuación, el problema es más complejo.

### **3.2 El Reto Lingüístico, cultural, técnico y vocacional de las negociaciones.**

Hay algo que debe subrayarse. Las negociaciones internacionales de cambio climático, como cualquier otra Conferencia de Naciones Unidas, si bien son un espacio multilateral de diálogo intergubernamental, no se hacen entre países o instituciones –estos

son conceptos abstractos-, sino que se hacen *entre personas*, por lo que sus capacidades son un elemento crucial para el desempeño de cada grupo negociador.

De igual manera, las relaciones que puedan tener dos países no dependen de las relaciones entre estos países *en sí*, sino de la amistad que se ha eventualmente creado entre sus representantes (que muchas veces han asistido años a las negociaciones y que incluso tienen grupos para el almuerzo, la cena o la recreación). Un delegado nuevo tiene que lidiar con esta realidad, considerarla y capitalizarla oportunamente.

Las negociaciones tampoco se realizan en las plenarias de negociación, que son normalmente los espacios a los que tiene acceso la sociedad civil, -ONGs, prensa o grupos de otra naturaleza-, sino que se realizan en grupos informales y de contacto; estos se dan en reuniones cerradas a la prensa y normalmente no son llevadas por los jefes de cada delegación, ya que se realizan a un nivel técnico.

Las sesiones de negociación presentan resultados incluso de discusiones durante almuerzos, cenas o salidas nocturnas. Por ello, resulta imposible identificar el origen de estas propuestas y el repentino apoyo que pueden tener, si no se tiene este elemento en mente.

Por estos elementos que se han destacado, la participación de los delegados no puede limitarse en “ir a tomar nota”. Al fin y al cabo, un resumen mucho mejor elaborado de los resultados de las negociaciones se puede descargar poco después de haber terminado las sesiones en varias páginas web de ONGS ambientales como ECO<sup>78</sup>, Third World

---

78 <http://eco.climatenetwork.org/es/>

Network<sup>79</sup> o CDC Climat<sup>80</sup>. Los delegados deben asistir para negociar, lo que implica tener un encargado al menos por cada uno de los temas que el país priorice para su diseño de políticas e influencia esperada sobre la evolución del régimen global en cambio climático. Por todos esos elementos, el arte de negociar refleja un cuadro mucho más complejo, que implica considerar una serie de herramientas para el entrenamiento de los delegados, como el hecho de saber que no todos los que asisten a las sesiones de negociación son *negociadores*, sino que, en la mayoría de los casos, los asistentes son de carácter técnico o científico, sin una capacitación acerca de los problemas políticos y obstáculos identificados en este documento. Un proceso para que estos técnicos puedan convertirse en negociadores sería apremiante y debería seriamente ser considerado y programado.

Pasando a otro tema de gran importancia, una de las principales restricciones que los delegados identifican, pero aún así subestiman, es el uso del idioma inglés.

No se puede ignorar el hecho de que las negociaciones para la mayoría de delegados se realizan en un idioma ajeno al materno, lo que puede poner a brillantes científicos o técnicos en una imposibilidad de presentar sus ideas con claridad, y que incluso promueve una impresión de capacidades técnicas limitadas, aunque este no sea el caso. Así, no es suficiente con pensar que los delegados pueden hablar inglés: las negociaciones requieren que los asistentes puedan filosofar en inglés, manejar ambigüedad correctamente en inglés y saber identificar cambios diminutos de palabras en textos de negociación; estos elementos, si bien desde el punto de vista de un no nativo en la lengua parecen no tener una

---

79 <http://twinside.org.sg/>

80 <http://www.cdclimat.com/Climate-Brief-no24-International-climate-negotiations-at-COP-18-the-art-of-the-Doha-ble,1237.html>

diferencia, en realidad, pueden dar la vuelta a todo el sentido de una oración, lo que de hecho ocurre.

Las negociaciones informales del Programa de Trabajo de Nairobi (NWP) de la trigésimo octava sesión del SBSTA en junio de 2013, pueden presentar dos (de entre innumerables casos) ejemplos claros de este manejo ambiguo del idioma, del que pude ser testigo. El primero se refiere a una discusión, que para muchos delegados de países en desarrollo no tuvo mucha importancia, acerca de la difusión de información cuando la propuesta de uno de los presentes era que el NWP debía “*disseminate information*”<sup>81</sup> o “*ensure the dissemination of information*”<sup>82</sup>. Un breve análisis de este caso de “*wording*”<sup>83</sup> revelaba la intención de deslindar de responsabilidad directa al programa por parte de países en desarrollo y darle un papel coordinador mediante la segunda propuesta.

Otro ejemplo breve que se presentó en las negociaciones de junio de 2013 fue una discusión acerca de “*enhancing the relevance of the NWP*”<sup>84</sup> por lo que Estados Unidos propuso completar la frase con “*specially on improving resilience in developing countries to climate change related effects*”<sup>85</sup>. Aparentemente, los países en desarrollo deberían estar de acuerdo con aumentar su resiliencia para los efectos del cambio climático, sin embargo, aquellos presentes que habían manejado el tema del NWP durante varios años (que en países en desarrollo son muy pocos) debían recordar que el NWP *ya* tiene nueve áreas de enfoque y re-identificar *una* en donde los esfuerzos “se concentren”, podía traducirse en

---

81 Diseminar información

82 Asegurar la disseminación de la información

<sup>83</sup> Se denomina *wording* al “fraseo”, a la elección de ciertas palabras para transmitir una idea, cuando pueden existir muchas otras alternativas

84 Realzar la importancia del NWP

85 Especialmente en aumentar la resiliencia en los países en desarrollo a los efectos del cambio climático.



descuidar las otras ocho. En todo caso, una alternativa podía haber sido detallar todas las áreas de enfoque ya que se discutía concentraciones de esfuerzos. Además, el NWP debía abordar el tema de la vulnerabilidad, y aunque parecieran definiciones similares, “reducir vulnerabilidad” y “aumentar resiliencia” no son la misma cosa.

Dentro del mismo problema ligado al manejo del idioma inglés, cabe el inglés de negociaciones, la utilización de la ambigüedad, el apropiado uso de la retórica, el sarcasmo, el humor (no porque los delegados que hacen bromas sean naturalmente cómicos y no resistan hacer una broma, sino porque se utiliza este recurso para despertar al resto y obtener atención antes de un punto importante), y finalmente el uso de expresiones que ayuden a desvincularse de alguna posición, cuando convenga, entre otros.

Hace falta que los delegados de países en desarrollo sepan como oponerse a añadir o retirar un punto de los textos de negociaciones sin presentarse como bruscos o “bloqueadores” de negociación, habilidad que el uso de un inglés simple puede limitar.

De igual manera, se requiere de entrenamiento para poder oponerse a un tema sin explicar porqué o para manipular la opinión pública mediante una “duda o invitación a reflexión” con el fin de que, de pronto, alguien más se oponga. Estas habilidades tienen que explorarse y manejarse con delicadeza, astucia y pericia.

Adicionalmente, se debe considerar que estas sesiones son un escenario donde decenas de culturas diferentes convergen para entablar un diálogo; allí es cuando pueden existir elementos de comunicación no verbal que sean interpretados de maneras muy diferentes. Hay que tener en cuenta que obtener el “apoyo” de una delegación latinoamericana en una declaración o propuesta y de una delegación asiática representa dos

cosas diferentes. Los compromisos que presenten unos serán más flexibles que otros, al igual que su voluntad para reunirse extraoficialmente o su apertura a sugerencias inesperadas. Es necesario -frente a la dificultad de asumir diferentes comportamientos con cada cultura- entrenar a las delegaciones a practicar una “neutralidad cultural”, que permita estar conscientes de estas diferencias y del significado que el *compromiso* tiene en un escenario profesional. Así, deben existir consideraciones constantes acerca de asuntos como la puntualidad, la dieta, la formalidad, la jerarquía, los espacios propicios para diálogo, entre otros. Estas herramientas permitirán actuar de una manera diplomática aún en los temas más técnicos.

A la mencionada restricción-oportunidad que presenta el manejo del inglés y a las consideraciones culturales, se añade el conocimiento técnico y de la situación nacional.

Es necesario que los encargados de asistir a las negociaciones cuenten con un tiempo apropiado para revisar textos de negociación desde un punto de vista crítico y analítico, tomando en cuenta que lo ideal es que el encargado de un tema tenga conocimiento de las decisiones e hitos al respecto desde el inicio de las negociaciones en este tópico. Por ello, no puede enviarse a las negociaciones a alguien que “maneja” temas similares a nivel nacional sin asegurarse de que cumpla con los requerimientos de un delegado que tendrá la potestad de representar al país del que proviene. La ocasionalmente mencionada “lectura de textos en el avión” es una opción que no debe ser ni siquiera considerada. Si un delegado no tiene el tiempo de prepararse por un exceso de trabajo, no debería tener tiempo tampoco de asistir a las negociaciones sin una preparación apropiada. Este problema puede tener como consecuencia que las reuniones se estanquen en un discurso circular, que repita temas ya tratados y que considere logros e hitos de elementos

ya existentes, lo que a menudo responde a una estrategia para despistar de otros asuntos cruciales por parte de otros grupos.

Un tercer elemento crucial que debe caracterizar el perfil de los delegados es la pasión, la vocación<sup>86</sup>. Las sesiones de negociaciones *no* son eventos de 14 sesiones de 9 de la mañana a 6 de la tarde: son sesiones que inician al aterrizar y terminan al despegar.

Es un trabajo agotador en donde durante dos semanas los horarios de sueño con suerte serán entre la 1 y las 6 de la mañana. Sin embargo, el hecho de estar en el exterior es un elemento que comúnmente distrae en exceso a las delegaciones –especialmente de países en desarrollo-, impidiendo que funcionen correctamente. Aún cuando las sesiones terminen, la tarea y acercamientos continúan en restaurantes, hoteles, trenes o en cualquier otro espacio donde se pueda hacer contacto con delegados. Esto por supuesto, requiere de una vocación que haga que, a pesar del agotamiento diario, se siga “persiguiendo” a los responsables de tomar decisiones, por lo que es recomendable utilizar oportunidades como una cena para entablar un diálogo. La vocación de trabajar hasta las 4 de la mañana en la segunda semana de negociaciones, cuando un problema no es resuelto en las sesiones oficiales y pasa a ser abordado por un “grupo de amigos del presidente<sup>87</sup>” que se forma de delegados interesados es crucial. El elemento vocacional requiere de mucha fuerza de voluntad, con más razón en delegaciones pequeñas como las de países en desarrollo (que no suelen sobrepasar las 10 personas); así, se puede garantizar una participación real y concreta que no se limite a tomar notas en silencio.

---

<sup>86</sup>Este elemento es más importante mientras menos numerosa sea la delegación. Nota del Autor

<sup>87</sup>Este es un recurso utilizado por los presidentes de cada sesión cuando las discusiones en horarios oficiales no han permitido definir un camino claro a seguir. En estos casos, los presidentes pueden invitar a los presentes a seguir tratando el tema fuera de horario e incluso sugerir quiénes deben asistir (que son normalmente quienes han presentado los argumentos contradictorios), aunque todos los interesados pueden asistir, ya que las reuniones no pueden ser cerradas a delegaciones. Nota del Autor

De estos elementos básicos derivará también la valentía para hacer frente a un proceso que es abrumador y participar cómodamente con miles de personas que corren por un centro de convenciones gigante, en donde se hablan muchos idiomas y en donde un sólo delegado entrará a una reunión con representantes de todos los países interesados, con la potestad de hablar por su país exigiendo el mismo respeto que cualquier otro representante.

### **3.3 Los “Acuerdos no Acordados”: entre oportunidad y peligro**

El régimen internacional de cambio climático está en un punto crítico. Desde la COP17 de Durban, en 2011, se inició un proceso para diseñar su marco futuro, pero tanto el mandato, como el alcance y los elementos a discutirse bajo este grupo de trabajo no son entendidos ni acordados de la misma manera por las Partes. Este problema de fondo crea un efecto dominó en el trabajo de la Convención que parte de algo que llamo “acuerdos no acordados”.

Los “acuerdos no acordados” se producen cuando las Partes abordan un tema que aparentemente está claro para todos, o que ha costado mucho poder incluir en las mesas de negociación, y que una vez tomada la decisión, producirá la sensación de haber realizado un logro en las Partes. Normalmente, la estrategia para los “acuerdos no acordados” es aferrarse a la idea incontestable de que todos pueden tener diferentes entendimientos o percepciones acerca de las definiciones en base a la diversidad y como producto de un proceso inclusivo. Así, el hecho de alegar posteriormente que un tema “no ha quedado claro” o que las Partes lo entienden de diferentes maneras, (porque que no se expresaron cuando el tema se trató inicialmente) se presta tanto para incluir elementos adicionales retroactivamente, como para retrasar los temas de la negociación.

Actualmente, la Convención trabaja en base a un muy grande acuerdo no acordado. El mandato que ha creado el ADP (el Grupo *Ad hoc* de la Plataforma de Durban para Acción Mejorada) como grupo de trabajo parte de dos párrafos que le da dos enfoques a sus esfuerzos. El primero es el párrafo 2 de la decisión 1/CP.17 que dice:

“*Also decides to launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties*”<sup>88</sup>, through a Subsidiary body under the Convention hereby established and to be known as the *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*”<sup>89</sup>

Este es el párrafo relacionado a la elaboración de un instrumento para el futuro del régimen climático que debe firmarse en la COP21 en París en 2015 y que debería entrar en vigor desde 2020. El segundo mandato parte del párrafo 7 de la misma decisión, dice:

“*Decides*”<sup>90</sup> to launch a workplan on enhancing mitigation ambition to identify and to explore options for a range of actions that can close the ambition gap with a view to ensuring the highest possible mitigation efforts by all Parties”<sup>91</sup>

Ambos párrafos del mandato del ADP le dan enfoques de trabajo diferentes. El primero está relacionado a la creación de un nuevo instrumento legal para el periodo post 2020 y el segundo hace referencia a aumentar la ambición en el periodo pre 2020. El análisis que realizaré se enfoca en el primero.

---

88“Decide también iniciar un proceso para elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes” Traducción Oficial de la UNFCCC, aunque en inglés se abre a más interpretaciones.

89 UNFCCC, Decisión 1, COP17, diciembre 2011.

<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>

<sup>90</sup>Cfr. Id.

<sup>91</sup>“Decide establecer un plan de trabajo sobre el aumento de la ambición en materia de mitigación a fin de identificar y estudiar posibles medidas que permitan elevar la ambición a los niveles necesarios, con vistas a asegurar que los esfuerzos de mitigación de todas las Partes sean lo más intensos posible” Traducción oficial de la UNFCCC. <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf#page=>

El mandato para la Plataforma de Durban es, por las siguientes razones, un ejemplo claro de “acuerdo no acordado”<sup>92</sup>. Después de una discusión agitada para acordar estas tres líneas de mandato, las Partes se han abierto a interpretar (lo que no es necesariamente negativo) cada definición. Por un lado, se han iniciado discusiones acerca de las repercusiones que la naturaleza legal del resultado puede tener, ya que existen diferencias respecto a lo que significará un resultado con características legales diferentes, aunque la percepción de varias partes (mayoritariamente países desarrollados) es que debe existir vinculación legal para todos. Por otro lado, se llevan a cabo discusiones más profundas acerca de lo que significa un proceso “bajo la Convención y aplicable a todas las Partes”, tomando en cuenta que todo trabajo en la UNFCCC es bajo la Convención y aplicable a todas las Partes. Por último, en Doha, se acordó, en la decisión 2/CP.18, que el trabajo de el ADP se guiaría por los principios de la Convención.

Las interpretaciones de un párrafo de este “acuerdo no acordado” han llevado a algunos países como Estados Unidos, a declarar que su entendimiento de un resultado aplicable a un periodo post 2020 es uno que no distingue entre acciones condicionadas e incondicionadas, desreconociendo la diferencia entre las acciones acordadas por países desarrollados y aquellas que los países en desarrollo puedan realizar en base al apoyo ofrecido en correspondencia con el artículo 4.7 de la Convención<sup>93</sup>. Además, Estados Unidos ha hecho pública su opinión de que el futuro del régimen no puede hacer una

---

<sup>92</sup>De hecho, el escepticismo acerca de si se llegará o no a un acuerdo se ha propagado tanto en algunos grupos que han dejado de referirse a él como el acuerdo de 2015 y lo han renombrado el resultado de 2015 (*outcome*).

<sup>93</sup>Art. 4.7: La medida en que las Partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención dependerá de la manera en la que las Partes que son países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología, y se tendrá plenamente en cuenta que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de las Partes que son países en desarrollo. UNFCCC,

[http://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf)

diferenciación entre países Anexo I y no Anexo I, lo cual implica una eliminación de la diferencia en responsabilidades históricas, actuales o futuras y una generalización entre poblaciones con estilos de vida, patrones de consumo y emisiones muy heterogéneas.

Otras Partes, como la Unión Europea, insisten en que “se debe explorar maneras de aplicar los principios de la Convención en el acuerdo”<sup>94</sup>, y que la Convención tiene que verse como un “ente viviente” que “evolucione en correspondencia a un cambio de circunstancias entre los países”. Además, se ha declarado que no solo la mitigación debe ser un elemento central de este futuro acuerdo, sino que debe “analizarse el espacio de la adaptación” dentro de él. Adicionalmente, ningún discurso de Partes Anexo I ha esclarecido el tema de medios de implementación como la cooperación financiera, tecnológica y de desarrollo de capacidades, elementos fundamentales para la lucha al cambio climático en países en desarrollo.

En línea con estos temas, la discusión reconoce la necesidad de “cerrar la brecha”<sup>95</sup>, pero el trabajo del ADP se ha limitado a talleres y mesas redondas que presentan aparentes oportunidades de mitigación por sectores y experiencias que muestran a los países en desarrollo cómo reducir más sus emisiones en base a “la experiencia” de los países desarrollados, cayendo en una comparación de circunstancias, como mínimo, inexacta.

Así, mientras el mandato del ADP habla de aumentar ambición en mitigación con vista a *cerrar una “brecha”*, los países desarrollados lo entienden como una *brecha*

---

<sup>94</sup>Nótese la diferencia entre una declaración de que se **deben** aplicar los principios de la Convención frente a una que asegura que se debe explorar **cómo** hacerlo. Nota del Autor.

<sup>95</sup>El mandato del ADP tiene como misión “cerrar la brecha”, lo cual es una definición un poco difusa. En base a discusiones anteriores y a exposiciones acerca de “la brecha”, se sobreentiende que el mandato se refiere a la brecha de mitigación (la diferencia de cuánto debería el mundo estar mitigando y cuánto lo hace en realidad). Sin embargo, el mandato no hace alusión directa a la brecha en *mitigación*. Nota del Autor

*enmitigación*, mientras que otros como India o Ecuador lo entienden como *cerrar una brecha en la lucha contra el cambio climático*, lo cual por supuesto, incluye acciones en adaptación, desarrollo y transferencia de tecnología y financiamiento al igual que la mitigación, reconociendo que existen brechas en todos estos aspectos también<sup>96</sup>.

Durante el 2012, 2013 y 2014, el ADP deberá continuar discutiendo elementos para incluirse en este nuevo acuerdo: éste es entendido por algunos como un mandato por reescribir compromisos y anexos de la Convención en donde se distinga entre compromisos para todas las Partes (Art. 4.1) y compromisos para países desarrollados (Art 4.2-4.5) y por otros como el diseño de un instrumento encaminado simplemente a operacionalizar estos compromisos *ya* acordados y escritos.

Un nuevo “acuerdo no acordado” con un riesgo potencialmente alto de diluir discusiones y que se trata actualmente en las sesiones de negociación, es el que se refiere a la equidad, concepto que será abordado con mayor detalle más adelante. Todas las Partes de la Convención establecen la necesidad de que el resultado del ADP se base en la equidad como un principio vertebrador, sin embargo, es evidente que hablar de “equidad” puede dar paso a un sinnúmero de interpretaciones, como la americana de tratar a todos como iguales, y la de países en desarrollo, de tomar en cuenta diferencias en niveles de calidad de vida, paridad de poder adquisitivo, concentración de la riqueza, población, entre otros. Ecuador ha tomado vocería recientemente en este tema como ALBA y a mi parecer, el peligro potencial es que la “equidad” sea utilizada como un “acuerdo no acordado” desequilibrando al régimen y dando a las Partes otro mandato difuso.

---

<sup>96</sup>Las innegables brechas en la provisión de medios de implementación (desarrollo y transferencia de tecnología, financiamiento y desarrollo de capacidades) son evitadas por los países desarrollados y su mención es ignorada. Nota del autor.



### **3.4 El debate: consideraciones para la toma de decisiones y para la participación proactiva.**

El período comprendido hasta mediados y el tercer trimestre de 2014 es uno con gran necesidad de ideas innovadoras, que puedan romper el *impasse* internacional existente a fecha de hoy en el régimen climático. Momentos críticos como la COP19 de Varsovia en noviembre de 2013 definirán el enfoque del trabajo y representarán oportunidades para evitar una dilución de los temas en las discusiones o una pérdida de tiempo con distracciones.

La Plataforma de Durban representa una oportunidad para evaluar más de 20 años de experiencia y de trabajo enmarcado en la UNFCCC y para definir los esfuerzos del régimen en el futuro, y aunque hay rumores de que ya existen versiones borrador del texto que se pretenderá aprobar, los elementos más básicos, como los principios que lo regirán, están por acordarse; incluso existen dudas de que en 2015 se pueda contar con un acuerdo, por lo que muchos han comenzado a referirse a éste como el “resultado” de 2015, ya no el “acuerdo o el protocolo”.

En términos teóricos más generales, la discusión teórica aborda dos enfoques que las medidas pueden tomar: un enfoque *top-down* y un *bottom-up*. Ambos enfoques son reconocidos por las Partes, y derivan del discurso que países en desarrollo (en pro del enfoque *top down*) y países desarrollados (en pro del enfoque *bottom up*) han mantenido. El primero es un modelo contractual que favorece más la existencia de objetivos vinculantes y hojas de ruta que partan de las sugerencias de la ciencia, mientras que el segundo es un modelo más “facilitativo” que favorece acciones voluntarias definidas unilateralmente.

Durante la evolución del régimen, existen ejemplos más inclinados hacia uno u otro enfoque, como el Protocolo de Kioto desde un punto *top-down* y el Acuerdo de Copenhague como un instrumento *bottom-up*<sup>97</sup> (Bodansky, 2012).

Lo cierto es que no se debe simplificar la discusión alegando que los países desarrollados favorecen un enfoque *bottom up* y los países en desarrollo un enfoque *top down*. Ninguno de estos enfoques, utilizado exclusivamente, resolverá el problema. Ambos lados de la discusión deberán pensar en alternativas que los combinen de una manera diferente, ya que reducir las consideraciones a uno sólo limita la perspectiva. De hecho, esta dicotomía presenta un espectro dentro del cual la mayor parte de regímenes se puede ubicar. En la práctica, cada modelo ha presentado debilidades y fortalezas frente a la urgencia y envergadura del fenómeno del cambio climático. En términos muy simplificados, un acuerdo contractual permite asegurar la definición de compromisos claros con vistas a un objetivo común, en concordancia con las acciones que la ciencia ha identificado como necesarias para evitar un aumento de temperatura de más de 2 grados centígrados, punto después del cual se ha acordado que los efectos podrían ser peligrosos; sin embargo, su severidad crearía incentivos muy grandes para no participar en él, y cualquier no signatario podría tener ventajas económicas tan grandes que la participación de cualquier estado en un acuerdo de esta naturaleza, sin una inclusión universal, sería dudosa. Un acuerdo facilitativo, por otro lado, puede promover que la participación sea universal, aunque los objetivos que definan sus Partes puedan estar muy supeditados a sus expectativas de crecimiento económico y modelo de desarrollo, lo cual podría significar

---

<sup>97</sup> Cfr. BODANSKY, Daniel, *The Durban Platform: Issues and Options for a 2015 Agreement*, Center for Climate and Energy Solutions, 2012.

muy poca o nula desviación de sus proyecciones de *business as usual* o BAU<sup>98</sup>. Esto pondría la integridad ambiental de todo el régimen en riesgo y cuestionaría la efectividad de los compromisos, que quedarían supeditados a intereses económicos y modelos de desarrollo insostenibles.

Este dilema presenta una ecuación irresoluble, con tres elementos identificados por Bodansky: participación, compromisos y cumplimiento, en donde asegurar la efectividad de más de dos elementos resulta el principal reto para la Plataforma de Durban, cuando lo ideal sería contar con robustez en todos. Una complicación adicional es que el cambio climático se ve aumentado por emisiones acumuladas y no por emisiones en un momento particular, lo cual debería significar que los compromisos y la participación débiles actuales deben ser parte de un marco de trabajo que contemple una acción fortalecida después. Frente a este elemento se presentan escenarios en los que se pueda comenzar con una baja participación y mayores compromisos para promover mayor participación después; o con una alta participación de compromisos débiles donde los compromisos aumenten con el tiempo. Esto significa que mientras el enfoque sea más *bottom-up* es más fácil tener una mayor participación nacional e implementación efectiva pero es más difícil promover ambición, un enfoque más *top down* facilita una mayor ambición pero dificulta la participación y la definición de medidas de cumplimiento (Bodansky, 2012).

El esfuerzo para resolver esta ecuación debe también tener en cuenta que las Partes tienen siempre la alternativa de no participar. Así, frente a la inexistencia de la voluntad política para actuar y en correspondencia con las capacidades nacionales, se debe definir

---

<sup>98</sup>Un escenario BAU es aquel que se ha proyectado antes de la definición de cualquier medida (sea encaminada a abordar efectos de cambio climático, mejorar eficiencia, reducir emisiones, etc), es decir, una situación de *statu quo*. Nota del Autor.

medidas que hagan que adherirse al acuerdo sea más atractivo, tratando de no poner en riesgo los tres elementos de Bodansky y fomentando la sensación de que existe una reciprocidad internacional en esfuerzos.

Esto ocurre porque para muchos países desarrollados, la existencia de un futuro pilar que guíe al régimen presenta una oportunidad de deslindarse de disuasorios económicos. Para los países en desarrollo por otro lado, queda claro -como subraya por Holson<sup>99</sup>- que el nuevo acuerdo debe contener objetivos nacionales legalmente vinculantes, tanto de acciones de mitigación como de adaptación apoyadas por financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades, de manera que se pueda alcanzar el objetivo global<sup>100</sup> con ambición, responsabilidad y equidad.

Por otro lado, Niklas Höhne de la Universidad de Wageningen y Michel Den Elzen de la Agencia de Evaluación Ambiental recalcan que el trabajo del ADP no debe olvidar datos importantes acerca de la brecha de emisiones y de mitigación existentes. Es un hecho que de tener alguna probabilidad real de cumplir con el objetivo global de 2 grados, la meta debe ser fijar el año 2020 como fecha límite para que las emisiones globales lleguen a su nivel máximo; aún así, las proyecciones muestran la necesidad de que éstas declinen pronunciadamente, entre un 2 y 3% anual de manera que para finales de siglo las emisiones se reduzcan de manera considerable. Aún así, estas proyecciones presentan un “probabilidad media<sup>101</sup>” (50-66%) de mantenerse bajo este rango. Lo cierto es que una de las principales consideraciones para la toma de decisiones y el diseño de políticas es la

---

<sup>99</sup> Cfr. HOLSON Karen, JØRGEN Fenhann, Søren Lütken, *Elements of a New Climate Agreement by 2015*, UNEP-ACPMEAS-Global Green Growth Institute, 2013.

<sup>100</sup> De evitar un aumento de temperatura de más de 2 grados. Aunque algunos académicos, como Mitsutsune Yamaguchi de la Universidad de Tokio, consideran que este no es un objetivo realizable ni un umbral con peligro real. ([http://www.gispri.or.jp/english/symposiums/images110706/Prof\\_Yamaguchi.pdf](http://www.gispri.or.jp/english/symposiums/images110706/Prof_Yamaguchi.pdf))

<sup>101</sup> Lenguaje manejado en el Cuarto Reporte del IPCC

“costo-efectividad” y lamentablemente, de estos dos elementos, la efectividad importa mucho menos, respecto a la voluntad política de asumir costos.

Con respecto a este régimen post-Kioto, Jeffrey Frankel, Director del programa de Finanzas Internacionales y Macroeconomía en la Oficina Nacional de Investigación Económica de Estados Unidos y Profesor de la Universidad de Harvard presenta algunas ideas a considerar<sup>102</sup>. Similares a los elementos de la ecuación de Bodansky, Frankel considera que el nuevo acuerdo debe incluir seis pilares: participación abarcadora, eficiencia, consistencia dinámica, robustez frente a incertidumbre, equidad y medidas de cumplimiento (Frankel, 2007) (Bodansky, 2012).

Es innegable que debe contarse con una participación de países más abarcadora tomando en cuenta que las proyecciones de emisiones globales ponen a países en desarrollo en los primeros lugares como mayores emisores mundiales. Además, de no tener un régimen global, las emisiones de países desarrollados simplemente se relocalizarían y se producirían fugas de carbono. Sin embargo, ignorar las diferentes realidades de desarrollo, prioridades, recursos y población puede resultar una falacia desorientadora para nuestras reflexiones.

Por otro lado, en el tema de consistencia dinámica, definida como la seguridad de un régimen robusto frente a circunstancias políticas cambiantes, Frankel tiene razón en afirmar que los gobiernos no pueden vincular a sus sucesores, si estos consideran que esta vinculación no es de su interés. De hecho, la política a largo plazo se caracteriza por un rango de incertidumbres, *inter alia*, técnicas, económicas, científicas o sociales. Es precisamente para aliviar esta preocupación que un elemento importante del acuerdo debe

---

<sup>102</sup> Cfr. FRANKEL Jeffrey, *Formulas for Quantitative Emission Targets*, Cambridge, 2007.

ser la existencia de incentivos para que los países se mantengan en éste y no busquen oportunidades para aumentar sus emisiones en comparación con el resto para después negociar desde un escenario de emisiones más alto, como sucedió con el Protocolo de Kioto<sup>103</sup>. De esta manera, la ratificación de un acuerdo debe traducir los objetivos de largo plazo que este identifique, en compromisos de política doméstica (Olmstead y Stavins, 2006); proceso que Frankel considera un problema más que una solución.

Por lo que se refiere a medidas de cumplimiento, se debe recalcar que el acuerdo diseñado por el ADP, debe tomar lecciones del Protocolo de Kioto en su segundo periodo de compromisos. Así, en el caso en el que se pudiera encontrar un equilibrio para la ecuación de Bodansky, este estado puede perturbarse fácilmente si no se definen medidas claras *ex ante* destinadas a preservarlo. En otras palabras, no puede existir la misma facilidad para incumplir compromisos o para salir del instrumento como la que se ha presentado en el Protocolo de Kioto. Además, las medidas de cumplimiento no pueden limitarse a evitar que un país se deslinda de sus compromisos, sino que deben promover también que este país los asuma, lo que nos lleva a la necesidad de abordar la ausencia de políticas unificadas que caracteriza a problemas de acción colectiva como el que el cambio climático plantea.

Frankel considera que una propuesta para la arquitectura del régimen podría ser basada en una serie de fórmulas que definan objetivos por países en función de los ingresos, de la población y de las emisiones, con el objetivo de que en un largo plazo las emisiones globales puedan basarse en un cálculo de iguales derechos de emisión *per cápita*.

---

<sup>103</sup>Resultó imposible lograr que todos los países en el Protocolo asumieran años base iguales, y esta consideración se debe tener en cuenta para otro posible acuerdo similar. Nota del autor.

Su propuesta debe aún abordar dos problemas: aunque una fórmula podría ser considerara más “neutral” desde el punto de vista político, su desarrollo no podría limitarse a indicadores que simplifiquen la situación de las Partes en base a consideraciones que excluyan la concentración de la riqueza, niveles de pobreza, analfabetismo, salud u otros datos estadísticos sociales; esto, por supuesto, complicaría la elaboración de una ecuación que sea considerada por todas las Partes como aplicable.

Segundo, un análisis político podría identificar que aunque este ámbito tenga una naturaleza en ciertos aspectos impredecible, por otro lado existen elementos inamovibles, como el hecho que las decisiones gubernamentales sean motivadas por el interés propio de los países (Bodansky, 2007). Esto implica que una negociación despolitizada de objetivos progresivamente más estrictos en base a indicadores, podría ser muy difícil de llevar a la práctica. No obstante, cabe rescatar que un análisis más profundo de circunstancias nacionales es necesario, y es una iniciativa que podría ser impulsada por una propuesta brasileña presentada en mayo de 2013.<sup>104</sup>

Regresando al tema de la equidad, Jonathan Wiener,<sup>105</sup> profesor de Leyes, Políticas Ambientales y Políticas Públicas de la Universidad de Duke descarta la idea de que un objetivo basado en equidad tenga que definir una cuota basada en el per cápita de cada país. Sugiere que esta visión tiene tintes marxistas y compara esta medida con el establecimiento de un uso de tierra o consumo de agua per cápita. Visto de esta manera, marcar un objetivo

---

<sup>104</sup>La propuesta brasileña consiste en determinar una cuota de emisiones en correspondencia con el objetivo mundial de 2 grados centígrados pero no en base a emisiones históricas sino en el porcentaje de participación que ha tenido cada país en el aumento de temperatura el último siglo y en las proyecciones de esta participación. Pretende rescatar elementos del principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas. Fue presentada a inicios de la década pasada pero fue rechazada por ser considerada complicada, ha sido presentada nuevamente en mayo de 2013 durante la segunda sesión del ADP y ha tenido acogida. Nota del Autor

<sup>105</sup>Cfr. WIENER, Jonathan, *Incentives and meta-architecture*, Cambridge, 2007.

de iguales emisiones per cápita podría sonar extremo, aunque comparar estos ejemplos podría hacer que el lector caiga en una falacia analógica. Dos diferentes posiciones están siendo yuxtapuestas: una encaminada a homologar la producción insostenible sin inferir una violación de límites fronterizos o soberanía en el uso responsable de recursos y otra, que sugiere una relocalización de la población mundial y un golpe a los cimientos del sistema político actuales, que al final, da la impresión de que la primera propuesta -definir un valor de emisiones per cápita- sea igual de inviable (Wiener, 2007).

Axel Michaelowa, CEO de la consultora internacional *Perspectives Climate Change*, con más de cincuenta publicaciones sobre Kioto y sus mecanismos<sup>106</sup> considera que se podría diseñar un sistema adaptable a circunstancias cambiantes – como resultados científicos inesperados o cambios en sistemas económicos- por medio de un “umbral de graduación”, que defina con una serie de indicadores el paso de un país entre una categoría de compromisos y otra. Elementos base que ayuden a definir este umbral pueden incluir la responsabilidad histórica, la necesidad de desarrollo sostenible, la capacidad financiera y el potencial de mitigación. Lo cierto es que la acción que debe definir el ADP tiene que basarse en un grado de comunitarismo<sup>107</sup> que no se ha reflejado en las negociaciones de la Convención. Cooper<sup>108</sup> resalta este punto argumentando que el costo que los ciudadanos estén dispuestos a pagar para reducir emisiones será inicialmente modesto, y aunque pueda aumentar mientras que la evidencia concreta de los efectos adversos del cambio climático aumenten, este costo tendrá un límite, porque los que se espera que cubran la mayor parte

---

<sup>106</sup> Cfr. MICHAELOWA, Axel, *Graduation and Deepening*, Cambridge, 2007.

<sup>107</sup> Definido como : Una filosofía social y política que enfatiza la importancia de la comunidad (y de sus intereses) en el funcionamiento de la vida política, en el análisis y evaluación de instituciones políticas y en el entendimiento de la identidad humana y el bienestar.

<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1366457/communitarianism>

<sup>108</sup> Cfr. COOPER, Richard, *Alternatives to Kioto: the case for a carbon tax*, Cambridge 2007.



de los costos no son quienes sufrirán de los mayores daños y pérdidas ocasionados por este fenómeno (Cooper 2007).

A mi criterio, el régimen debe visualizar una distribución de permisos o de metas entre países basada en principios y no hace falta preguntarse en *qué* principios se debe basar, cuando los principios ya han sido acordados. Sin embargo, existen argumentos más nacionalistas como el de Cooper que recuerda que las transferencias de países ricos a países pobres durante las últimas décadas raramente han promovido desarrollo económico sino que más bien han enriquecido a los poderosos y ya ricos, en países pobres. Sugerir que una transferencia de derechos de emisión “*entails potentially large transfers between law abiding citizens in rich countries such as the US, Canada, EU, and Japan to corrupt officials and their favored oligarchs in countries less meticulous about the rule of law – or directly to the governments of those countries*”<sup>109</sup>, es una falacia de composición y de accidente<sup>110</sup> que induce negativamente a analistas o lectores a pensar que las características que pueden ser aplicables a un individuo (o gobierno) son aplicables para un grupo compuesto (como los países “pobres”), o que una excepción a una regla puede volverla inaplicable en todo espacio. (Pirie, 2006)

El enfoque que la agenda neoliberal ha dado al régimen climático, enfatizando la utilización de mecanismos de mercado no podrá definir un objetivo de largo plazo guiado por la ciencia si el sistema sigue inclinado hacia intereses nacionales estrechamente definidos, en una anarquía internacional que ignora el sentido de urgencia que el cambio

---

<sup>109</sup>Ibid, COOPER, p 106. Traducción: “implica transferencias potencialmente grandes entre ciudadanos respetuosos de la ley en países ricos como Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Japón a oficiales corruptos y sus oligarcas favorecidos en países menos meticulosos con el respeto a la ley – o directamente a los gobiernos de estos países”

<sup>110</sup> Cfr. PIRIE, Madsen, *How to Win every argument: the use and abuse of logic*, Continuum 2006.

climático impone. Con este fin incluso se ha argumentado, para refutar las sugerencias de la ciencia, que cualquier enfoque científico está viciado por ideologías, disciplinas, percepciones, sugiriendo que finalmente esta puede ser influenciada por ciertos intereses (Gupta, 2007)<sup>111</sup>.

De todas maneras, la incertidumbre que rodea los modelos o medidas a tomar debe tener en cuenta claramente tres puntos: primero, los impactos del cambio climático -en un escenario en el que los estados definan sus propias contribuciones, sin tomar en cuenta capacidades o responsabilidad histórica- presentan efectos muy serios, especialmente en países en desarrollo, aunque estos hayan contribuido menos al problema. Segundo, el papel de la sociedad y opinión pública en el impulso de políticas gubernamentales es crucial, por lo que debe lograrse una mayor concienciación siendo que el involucramiento civil y el conocimiento del fenómeno es muy limitado, a pesar de tratarse de un problema global. Tercero, la ciencia y la acción deben tener un enfoque más allá de las nacionalidades, de manera que se pueda contrarrestar sesiones de negociación en donde los delegados y políticos sean obligados a representar intereses nacionales (Gupta, 2007). Esto podría permitir erradicar la percepción de que el cambio climático es un tema abstracto y esotérico y facilitar el entendimiento de que este fenómeno puede afectar radicalmente elementos tan básicos para la vida humana como provisiones de agua, seguridad alimentaria, salud humana, asentamientos humanos, oferta energética, transporte, empleo, cultura y estilos de vida.

Otro elemento importante a considerar para el futuro del régimen son las instituciones. El análisis de la política climática ha tendido a sobre-enfocarse en temas

---

<sup>111</sup> Cfr. GUPTA, Joyeeta, *Beyond Graduation and Deepening: toward a Cosmopolitan scholarship*, Cambridge, 2007

como la costo-efectividad de medidas y mecanismos de mercado, descuidando la importancia que tienen las instituciones existentes. Sin perjuicio de la centralidad de definir un objetivo global y una senda para lograrlo, se debe considerar los incentivos que tendrán los países para acordarlos y pensar en medidas o políticas que puedan promover estos incentivos, para luego diseñar instrumentos que permitan ejecutar y hacer cumplir el objetivo. Partir de los intereses identificados de cada país para participar en este futuro acuerdo y de ahí proseguir a identificar instrumentos de política e incentivos para salvaguardar estos intereses, puede ser una guía para el trabajo. Sin embargo, debe considerarse la posibilidad de que se identifiquen intereses completamente divergentes desde donde no se pueda partir y de definir herramientas que lidien con estos *impasses* de una manera clara y presentar alternativas.

Así, se debe promover y fortalecer una institución supranacional para regular aspectos legislativos, instrumentos económicos o un sistema de derechos respecto a bienes considerados como propiedad global, que respete la soberanía de los estados pero que promueva su involucramiento en el diseño de una solución plausible en base a los compromisos que ya se han asumido a lo largo de la Convención.

En función de la efectividad de medidas y facilidad de negociaciones incluso se han presentado propuestas para que los mayores emisores sean quienes entablen una negociación para abordar el tema, tomando en cuenta que la mayor parte de las emisiones provienen de un número reducido de países como Estados Unidos, la UE, China, India, Brasil, México, Rusia, entre otros. Esta alternativa podría funcionar tomando en cuenta el potencial de emisiones de países en desarrollo, de manera que eventualmente sean incluidos en las negociaciones después de definir un umbral que no deba ser superado. De igual

manera, el problema principal a evitarse en este caso sería la fuga de carbono lo que implicaría políticas para evitar este fenómeno.

Mckibbin y Wilcoxon<sup>112</sup> de la Universidad Nacional de Australia y de la Escuela Maxwell de la Universidad Syracuse consideran que el primer paso para un progreso significativo en cambio climático es ser realista en cuanto a las instituciones. Las instituciones internacionales pueden ser funcionales y pueden lidiar con el problema al mismo tiempo que se considera prospectos de crear nuevas, con mayor poder supranacional. El descuido de este primer elemento ralentiza la acción y sobre enfoca esfuerzos en un proceso de diseño que podría extenderse indefinidamente. Un elemento adicional presentado por Mckibbin y Wilcoxon a aquellos que ya hemos analizado - de participación inclusiva e incentivos - es que se pueda diseñar elementos que estén en vigor indefinidamente (Mckibbin, Wilcoxon, 2007).

Explorar y “eliminar acuerdos no acordados” y evitar su propagación puede ser un elemento valioso a considerar. Difícilmente países en desarrollo encontrarán a un país desarrollado que oficialmente esté dispuesto a negar que existe una deuda histórica y es precisamente por esta razón por la que se puede incluir este elemento en el acuerdo: un reconocimiento de la deuda histórica como punto de partida en el diseño de acción. Subsecuentemente, un análisis podrá fácilmente demostrar que las circunstancias entre ambos grupos, considerando niveles de vida, tasas de alfabetización, hambruna y varios otros indicadores de desarrollo sostenible, son pronunciadas y constantemente divergentes. Estas diferencias deben llevar a reconocer una capacidad diferente para actuar, al igual que

---

<sup>112</sup> Cfr. MCKIBBIN Warwick, WILCOXEN Peter, *A Credible Foundation for Long-Term International Cooperation on Climate Change*, Cambridge, 2007

prioridades diferentes definidas nacionalmente para llevar a cada país a un desarrollo sostenible.

Uno de los últimos temas a considerar y que representa una de las preocupaciones más grandes de los países en desarrollo - e incluso los países desarrollados-es el alcance que tiene el acuerdo diseñado por el ADP. No queda claro cuál es el objetivo de diseñar este acuerdo partiendo de su mandato. Aumentar la ambición en la lucha climática puede hacerse mediante el diseño de un instrumento bajo la Convención encaminado a diseñar políticas e implementar medidas que pretendan cumplir con compromisos ya acordados; y también puede hacerse mediante un rediseño estructural que parta desde las bases y principios del régimen, repensando temas a incluir en el futuro de la Convención y desvinculando a sus participantes de promesas previas para definir nuevas.

El problema, por supuesto, es que el mandato del ADP no reconoce explícitamente que la comunidad internacional haya acordado rediseñar todos los elementos mencionados. Las negociaciones en Durban hubieran resultado mucho más problemáticas de haber abordado estos temas de manera directa. Esto implica que el trabajo que se ha iniciado en correspondencia a esta segunda alternativa –rediseñar estructuralmente las bases del régimen *versus* definir un instrumento operacionalizador- no ha sido acordado de manera oficial por las Partes y el enfoque y potestad de repensar a la Convención tampoco. Esto ocasiona que muchas Partes sugieran que el resultado de 2015 no será un acuerdo porque no existe un entendimiento común con respecto al objetivo y alcance del ADP.

A este respecto, dos amenazas para una diálogo honesto deben abordarse: La desconfianza entre las Partes y el trabajo ya realizado por la Convención. En lo que refiere

al primer punto, esta desconfianza radica en la impresión de que los dos grupos no están cumpliendo con los compromisos suscritos en la Convención y bajo el proceso de negociaciones. Sin embargo, la posición de los países Anexo I – insistir en requerir una participación más abarcadora y nuevos compromisos- no acepta de manera abierta que exista una falta de voluntad política.

Esta situación de desconfianza y escasas expectativas es lo que frena una mayor ambición de las Partes, algo que debería abordarse muy seriamente desde una perspectiva negociadora.

Por otro lado, la segunda amenaza para el diálogo se refiere a la valorización del trabajo realizado bajo la Convención. Muchas Partes han entendido que el acuerdo que diseñará el ADP deberá proveer de guías para la lucha al cambio climático en todos los frentes, al ser la base para el futuro del régimen. Esto no debe ni puede implicar que se deba reconsiderar la importancia de los temas que ha tomado años reconocer como primordiales y estos son los pilares del Plan de Acción de Bali: Adaptación, Financiamiento nuevo, adicional y predecible, Desarrollo y Transferencia de Tecnología y Mitigación. Sin embargo, ya se ha reconocido que la mitigación tiene, de hecho, naturalezas diferentes para países desarrollados y países en desarrollo: QELROS<sup>113</sup> obligatorios para los primeros y NAMAS<sup>114</sup>(voluntarias, en el contexto de desarrollo sostenible y bajo la provisión de financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades)más acciones REDD+<sup>115</sup>, para países en desarrollo. El punto es que existe una inquietud en

---

<sup>113</sup> Quantifiable Emission Limitation and Reduction Objectives. (Objetivos Cuantificables de Limitación y Reducción de Emisiones)

<sup>114</sup>Nationally Appropriate Mitigation Actions. (Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas)

<sup>115</sup>Acciones de Reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques, manejo sostenible de bosques y fortalecimiento de sumideros de carbono

torno a “asegurarse” que estos temas entren en el ADP, considerando al ADP como principal o única guía para el trabajo del régimen.

Debería quedar claro que, independientemente de la naturaleza que adopte el acuerdo, debe ser imposible negar el avance en todos los temas en los que ha trabajado la Convención. El acuerdo no debe incluir una valoración retroactiva y decidir en qué temas el régimen dejará de trabajar. Allí es cuando es necesario reconocer que la adaptación debe tener la misma importancia de la mitigación en el régimen, la Convención y sus instrumentos, aunque esto inquiete a las Partes desarrolladas. El resultado de este grupo será una herramienta para operacionalizar la Convención, *ya no* un nuevo texto base para el régimen entero. A este propósito, hace falta insistir en el hecho de que el ADP no debe confundir los “compromisos”<sup>116</sup> con los “objetivos numéricos”<sup>117</sup> que vaya a definir, ya que los compromisos en los que se ha trabajado más de 20 años han quedado claramente definidos en el artículo 4 de la Convención y revisarlos requiere un acuerdo para hacerlo, que no existe.

Un último elemento esencial para asegurar que las Partes estén contentas con el resultado que el ADP pueda presentar es explorar el papel de la **equidad y del desarrollo sostenible**, tomando en cuenta que las Partes reconocen estos elementos como centrales en todo esfuerzo multilateral, y evitar que estas importantes definiciones saboteen el proceso, al ser adoptadas como “acuerdos no acordados”.

---

<sup>116</sup>Commitments . Nota del Autor

<sup>117</sup>Quantifiable targets. Nota del Autor

A este respecto, *Climate Action Network*<sup>118</sup> ha realizado algunas reflexiones que son sumamente pertinentes. Las negociaciones no podrán avanzar si no abordan el tema del “acceso equitativo al desarrollo sostenible” de una manera más explícita, medible, verificable y comparable *ex ante* y *ex post*.

La equidad es un elemento crucial para el futuro acuerdo, y no puede tener una definición práctica que se limite a insistir en las particularidades que tiene cada país. Un acuerdo así podría terminar con 190 anexos y resultaría en un fracaso total de los esfuerzos multilaterales. El discurso de insistir en que la Convención y sus principios deben ser dinámicos como un “ente viviente” ha causado nerviosismo entre algunas Partes, sin embargo, ningún país en desarrollo podría oponerse a diseñar y acordar un sistema, o una serie de indicadores acordados e imparciales que permitan asegurar el principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas; y establecer políticas a partir de él.

Por otro lado, no se puede definir principios que sean después cuestionables con facilidad. Los principios acordados deben encontrar maneras para aplicarse en el presente y en el futuro del régimen, de una manera que se garantice su permanencia y se los convierta en pilares intergeneracionales. Explorar la posibilidad de acordar una definición intergeneracional de equidad que sea base de cooperación es un primer paso robusto para un acuerdo futuro y es definitivamente más útil que discusiones sobre oportunidades energéticas y potencial de mitigación, temas en que el ADP se ha atorado.

Así, los principios de la Convención implican un trabajo basado en una equidad permanente, sostenible e intergeneracional, que tome en cuenta tanto los valores actuales y

---

<sup>118</sup>Cfr. Climate Action Network, *Equity Reference Frameworks at the UNFCCC Process – A CAN Discussion Paper*. [http://climatenetwork.org/sites/default/files/can\\_erf\\_discussion\\_paper\\_-\\_05062013.pdf](http://climatenetwork.org/sites/default/files/can_erf_discussion_paper_-_05062013.pdf)



proyectados de emisiones, como su historial y la capacidad de cada Parte para actuar. Adicionalmente, se entiende y subraya que los países en desarrollo tienen el derecho al desarrollo sostenible, entendiéndolo no como la acción de sacar a su gente de la pobreza, sino como la acción de proveer estándares sostenibles de vida equivalentes a los de cualquier otro país. En otras palabras, se necesita un acuerdo que viabilice la equidad y el acceso equitativo al desarrollo sostenible de manera que pueda este adaptarse a circunstancias cambiantes. Finalmente, se necesita un acuerdo que implemente políticas con la responsabilidad y liderazgo requeridos, uno que incluya la provisión de financiamiento, tecnología y apoyo para políticas de mitigación, adaptación, pérdidas y daños en países en desarrollo (CAN, 2013).

La equidad intergeneracional deberá permitir esbozar maneras para cumplir con las obligaciones derivadas de la responsabilidad histórica con la factibilidad técnica, para traducir los compromisos internacionales en políticas domésticas y para operacionalizar explícitamente el derecho equitativo al desarrollo sostenible. Con este fin, definir una serie de indicadores que permitan comparar la aplicación de los principios de equidad y de RCPD puede aclarar la naturaleza y requerimientos de acciones que deben llevarse en “la base de la equidad y en concordancia con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas” (CAN, 2013).

Esta aclaración es necesaria frente a un escenario que sugiere la negación de compromisos diferenciados de responsabilidades por parte de países desarrollados, lo que finalmente se traduce en una falta de voluntad política.

Puede resultar limitante tratar de listar los indicadores que pretendan medir la equidad o la responsabilidad histórica, común pero diferenciada, sin embargo, es evidente que se deben tener consideraciones tanto económicas como sociales o incluso políticas. Sin perjuicio a ninguna canasta de indicadores que pueda darse, se podría pensar en tomar en cuenta elementos cuantitativos y empíricos individuales como ingresos, emisiones, nivel de vida, capacidad adquisitiva, salud o educación per cápita, así como indicadores nacionales cuales responsabilidades históricas, pobreza, vulnerabilidad, capacidad de resiliencia o concentración de la riqueza. Un conjunto de indicadores acordados con un entendimiento común puede ser el inicio para un siguiente paso crítico que aborde la falta de voluntad de Partes recalcitrantes que no estén dispuestas comprometerse por querer posicionarse en el estrato más bajo de obligaciones y sacrificios.

En conclusión, los retos que se presentan para el diseño del futuro régimen radican en un entendimiento diferente de los problemas que se deben abordar y del alcance de las soluciones que se pueden plantear. Sin embargo, el modelo actual mantiene las características institucionales de un régimen estable con instituciones establecidas, reuniones constantes anuales y funciones claras para sus órganos. Esto sugiere que no es necesario repensar un esquema estructural para abordar el problema primario: una falta de voluntad política y un entendimiento diferente de un mandato difuso.

Lo cierto es que ningún enfoque solo, sea *top down* o *bottom up* puede hacer frente al problema del cambio climático de una manera efectiva. Ambos presentan ventajas y desventajas cuando son analizados independientemente. Es necesaria una visión más abarcativa que pueda servir de pilar para diseñar una herramienta dinámica radicada en un entendimiento común y sostenible de la equidad como un elemento intergeneracional.

De esta manera el sistema multilateral centralizado podrá diseñar un rango de iniciativas, de actores variados, que utilicen diversos instrumentos para fomentar la ambición; al mismo tiempo que se asegurará el aprovechamiento y fomento de todas las oportunidades existentes para lidiar con el problema (*bottom up*) mientras se definen claramente las capacidades para actuar en consistencia con la responsabilidad de cada Parte en un trasfondo de equidad. El sistema deberá aceptar que la ecuación de Bodansky presenta aún dificultades, pero partir de un entendimiento común de la equidad puede ser un buen primer paso.

### **3.5 ¿Qué hacer?: puntos de partida para redireccionar la discusión y el trabajo de la Plataforma de Durban**

Hay algunos elementos a rescatarse en el análisis de este estudio para poder fortalecer la participación de delegaciones de países en desarrollo. Uno de ellos es la preparación, que debe considerarse como un proceso constante. Así, la capacitación de los delegados debe cubrir varios aspectos: un manejo profundo del inglés para negociaciones, técnicas de negociación, análisis de textos, antecedentes en el proceso de negociaciones y su funcionamiento, comunicación intercultural y perfiles de países o regiones, entre otros. Sin embargo, este no es un problema que pueda abordarse con facilidad, debido a que cursos de negociación para estos temas son, la mayoría de veces, inaccesibles o inexistentes en países en desarrollo, y los participantes se ven obligados a tomarlos en el exterior o aprender en base a la experiencia (*Learning by doing*).

Adicionalmente, se debe identificar posibles países con los que se pueda colaborar y establecer posiciones comunes profundas, en base a anteriores acuerdos de cooperación o a

las relaciones políticas que puedan desarrollarse. De igual modo, no debe descartarse la posibilidad de entablar nuevas relaciones.

Este elemento permitirá a los negociadores organizar un discurso que pueda fomentar un equilibrio político en las sesiones, es decir, aumentar la participación de delegaciones de países en desarrollo, como contrapeso a un proceso monopolizado por países desarrollados, lo que puede ayudar a fortalecer su presencia y potencial negociador. Lo importante por ahora, considerando que bajo el futuro instrumento no se ha acordado nada, es eliminar la mayor cantidad posible de “acuerdos no acordados”. Esto no significa que dichos acuerdos deban considerarse como problemas, sino que hay que repensarlos como guías para definir *qué* temas requieren más discusión y *por dónde* el trabajo debe concentrarse.

La decisión de Doha<sup>119</sup>, -de que el trabajo del ADP se guiará por los principios de la Convención-, representa un muy buen punto de partida. Se deben cerrar los espacios para interpretaciones- además de los ya mencionados en el mandato de este grupo- en toda decisión concerniente a su trabajo. Es importante que las decisiones sean lo más explícitas posibles, y no representen un “palabreo” para que algunas Partes se sientan satisfechas.

A mi parecer, el ADP necesita abordar tres “acuerdos no acordados” por lo menos, excluyendo su mandato. Primero, el alcance de los principios de la Convención, su entendimiento y su aplicación en el futuro. Es cierto que los principios no han sido respetados, pero eso no significa que tengan que cambiar. Esa solución es comparable a pensar que cuando una ley de tránsito no se cumple, se tiene que reescribir, cuando lo que hace falta son sólo medidas de cumplimiento. Los principios de la Convención no se han cumplido porque no han existido indicadores que midan el alcance de su cumplimiento en

---

<sup>119</sup>Decisión 2/CP.18

el trabajo y en las actividades de las Partes, ni medidas que obliguen a respetarlos, y parte del debate que se ha dado, presenta ideas para poder resolver este problema.

El segundo “acuerdo no acordado” sería el tema de la equidad. Simplemente no se podrá ni se deberá acordar que el resultado del ADP prometa tratar a las Partes como “iguales” o con “equidad” si no se tiene un entendimiento claro de lo que esto implica. Dependiendo de la interpretación que las Partes den a este término, podrán seguir alegando que la responsabilidad histórica tiene que ser repuesta o que todos tienen el deber de basar sus políticas en proyecciones de emisión futuras o niveles presentes. Si no se acuerda *cómo* la equidad se traducirá en políticas internacionales, aceptarla como principio rector del trabajo no significará nada.

El tercer punto llama en causa el papel del desarrollo sostenible. El “acuerdo no acordado” del derecho al “acceso equitativo al desarrollo sostenible” puede ser un problema que la Convención de Cambio Climático no sea capaz de resolver. Sin embargo, se ha declarado que ninguna política que diseñe este régimen debe dificultar el desarrollo sostenible de las Partes, siendo que este refleja un derecho, *ya no* una concesión. Así, las negociaciones no han abordado las causas de las emisiones, como por ejemplo, patrones de consumo y producción insostenibles, sino sólo de las emisiones en sí, como causa del cambio climático. El alcance que el “acceso equitativo” al desarrollo sostenible pueda tener en el acuerdo debe ser lo más explícito posible, ya sea refiriéndose a desaceleración en el crecimiento de países desarrollados, a decrecimiento, o a medidas que fomenten la convergencia en niveles de vida o manejo sostenible de recursos.

Esta identificación de posibles “acuerdos no acordados” debe ser un punto de partida, que junto con un proceso constante de capacitación de participantes, permita a las

delegaciones preguntarse “¿Qué significa este término?¿Cuántas interpretaciones puede tener y como evitamos que las tenga?”

Se trata, evidentemente, de un proceso indispensable antes de acordar un texto o tomar una decisión en una sesión de negociación, puesto que las consecuencias de un mala interpretación pueden tener serias implicaciones futuras.

#### 4. CONCLUSIONES

Es imposible negar el avance del régimen climático en su trabajo durante las últimas dos décadas y durante las previas 18 sesiones de la Conferencia de las Partes.

Sin embargo, es innegable también que las 19na, 20ma y 21ra Conferencias a realizarse en noviembre 2013 en Polonia, en noviembre 2014 en Lima y noviembre 2015 en París serán las verdaderamente cruciales para los próximos 20 años de esta Convención.

La Convención ha dado claros lineamientos para manejar las consecuencias del cambio climático y otros, no tan claros ni profundos, que se necesitará abordar.

Por un lado, definir las prioridades en el enfoque del trabajo de este espacio internacional -como mitigación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnología, financiamiento y desarrollo de capacidades- ha permitido a subgrupos de trabajo explorar espacios de entendimiento entre las Partes y definir claras directrices tanto para países en desarrollo como para países desarrollados.

Por otro lado, estas directrices en muchos casos han quedado acordadas en papel sin ver una operacionalización de los compromisos que han implicado. Además, no se ha explorado a profundidad las “causas detrás de las causas”, es decir, las razones que están a la base de la diferencia de emisiones entre las Partes: expectativas de desarrollo, manejo insostenible de recursos, patrones insostenibles de producción y desarrollo, acceso equitativo al desarrollo sostenible o algo tan central como la equidad en los procesos de Naciones Unidas.

Así, aunque el trabajo de las Partes se haya realizado de la manera más ordenada y estructurada posible, su avance se ve limitado por divergencias que parten más de la voluntad política, que del conocimiento técnico. Se puede encontrar esta falta de compromiso en las bases mismas de la Convención: sus principios.

Definir que la adaptación al cambio climático junto con el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza son la prioridad de los países en desarrollo no tendrá repercusión alguna si esta prioridad no se puede medir en la implementación de medidas, en los flujos de cooperación internacional o en el diseño de políticas. De igual manera, los compromisos “en papel” significarán poco para las sociedades si no se traducen a políticas prácticas como promover el desarrollo sostenible, cooperar en la preparación de la adaptación a los impactos del cambio climático; proveer de recursos financieros y transferencia de tecnología a países en desarrollo o limitar las emisiones antropogénicas con un liderazgo global.

Este problema limita el avance de programas ya en campo, como el Programa de Trabajo de Nairobi, El Fondo de Adaptación o el mecanismo tecnológico, ya que estas iniciativas se ven contaminadas por tintes políticos, reflejados en las posiciones de delegados que “salvaguardan intereses nacionales” y no intereses globales.

Es necesario, que los países en desarrollo tomen mayor protagonismo en la evolución del régimen de cambio climático. Lo cierto es que las discusiones en espacios como G77+China o grupos de negociación más pequeños son muchas veces lideradas y manipuladas por un número muy limitado de países. Sería absurdo asumir que más de 20 países tomen la voz en una reunión de más de 130 como lo es G77+China y a su vez sería una ingenuidad pensar que los documentos de estos grupos representen la voluntad de todos.

Adicionalmente, muchos países en desarrollo mantienen fuertes lazos económicos, comerciales o políticos con países desarrollados, lo que facilita que las discusiones en espacios como G77+China se vean saboteadas. Es por esto que es esencial que las delegaciones de países en desarrollo puedan pasar por un proceso de capacitación técnica,



política, lingüística y cultural que les permita tener un conocimiento no sólo de los temas discutidos sino del proceso entero de desarrollo sostenible y de los compromisos ejecutivos mundiales que lo deben guiar. ¡Sólo así, la participación de estos países puede ser efectiva! Los procesos de negociación no son “paseos”, ni “talleres”, ¡son espacios para coordinar la acción del planeta en un problema común, del que los países en desarrollo serán las peores víctimas! Un conocimiento abarcativo del proceso debe ser llevado también por las más altas autoridades y por todos los estratos jerárquicos, hasta llegar a los técnicos que asisten a las sesiones. Quizás así los países en desarrollo tomen con más seriedad su participación y entiendan que en estos foros, el punto *no es* conseguir resultados inmediatos bajo forma de flujo financiero para algún proyecto, sino hacer la diferencia en los temas de fondo que se han tratado a lo largo de este trabajo.

Los países en desarrollo deben entonces fortalecer su participación mediante elementos tales un robustecimiento académico de delegados y de autoridades, una ampliación en la gama de participantes y un adoctrinamiento filosófico y definición de responsabilidades. Además, es necesario contar con espacios de reflexión profunda acerca de las trabas que se presentan en el proceso y posibles soluciones diplomáticas o políticas para poder explorar alianzas o plantear cuestionamientos innovadores.

Esta capacitación y proactividad analítica *sí* existe en países desarrollados, y hay que aspirar a replicar este ejemplo y estas fortalezas para los países en vías de desarrollo.

En lo que refiere al futuro del régimen relacionado al trabajo del ADP, se debe reconocer que aunque este proceso represente un hito, las discusiones no podrán avanzar cuando el alcance del mandato en el que las Partes trabajan es difuso. Para unos, queda claro que el mandato del ADP no implica poner en discusión a Convención en sí, pero para

otros, es necesario diseñar un régimen aplicable al largo plazo y es entonces que la discusión del régimen completo se ha abierto. Hay que cerrarla.

Sin embargo, insistir en el cumplimiento de los compromisos tal y como están en la Convención, o insistir en mantener el régimen actual, que ha demostrado ser ineficaz, puede ser contraproducente. Alternativas como las presentadas por Frankel, o por Bodansky deben considerarse con seriedad. Se debe evitar que el régimen se pase de ser de inaceptable para algunos a inaplicable para muchos más.

En este trasfondo el rol de la equidad y del acceso equitativo al desarrollo sostenible es crucial. La concentración de las discusiones debe redireccionarse a promover un entendimiento compartido de lo que implican los principios básicos de la Convención, los compromisos globales de Rio+20 y el papel de la equidad en el régimen.

No se podrá diseñar un acuerdo que ignore circunstancias nacionales y niveles de desarrollo; sin embargo, también hay que diferenciar entre pequeños estados en desarrollo y grandes economías en desarrollo(BRICS)<sup>120</sup>, ya que las emisiones asociadas inevitablemente a sus tasas de crecimiento acrecentarán los efectos del cambio climático en el mundo entero.

Se espera una serie de indicadores que permitan diseñar políticas desde un punto semi-neutral para poder impulsar una Convención que aborde las “causas detrás de las causas” del cambio climático y que identifique las razones de la falta de voluntad política.

Con persistencia, este será un paso inicial para operacionalizar la búsqueda mundial de un desarrollo verdaderamente sostenible, y no de un discurso para ralentizar a países en desarrollo.

---

<sup>120</sup>Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica. <http://www.brics5.co.za/>

Después de todo, la Convención Marco de Naciones Unidas para Cambio Climático no es una razón para que las delegaciones de países en desarrollo “paseen por el mundo”, ni es tampoco un espacio para ir en búsqueda de inversores<sup>121</sup> para el ámbito nacional. La Convención es una oportunidad para homologar políticas, para hacerle frente a trabas, para salvaguardar derechos, para proteger la integridad de los países, de sus recursos, de su gente. La Convención es un campo de batalla diplomática, en donde cada delegación requiere de la mayor preparación y profesionalismo posible, y donde cada esfuerzo puede hacer una diferencia.

---

<sup>121</sup> Aunque puede utilizarse como uno, y manejado apropiadamente, es uno muy bueno. Nota del Autor.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Aldy, Joseph y Stavins Robert, *Introduction: International policy architecture for global climate change*, Cambridge, 2007

Bodansky, Daniel, *The Durban Platform: Issues and Options for a 2015 Agreement*, Center for Climate and Energy Solutions, 2012

CAN – Comunidad Andina, *¿y por dónde comenzamos? Prioridades de la Comunidad Andina ante el Cambio Climático*, Comunidad Andina, 2007.

Carraro, Carlo, *Incentives and Institutions: a bottom up approach to climate policy*, Cambridge 2007.

Climate Action Network, *Equity Reference Frameworks at the UNFCCC Process – A CAN Discussion Paper*. [http://climatenetwork.org/sites/default/files/can\\_erf\\_discussion\\_paper\\_-\\_05062013.pdf](http://climatenetwork.org/sites/default/files/can_erf_discussion_paper_-_05062013.pdf)

Climate Network International, *A Road Paved in Questions*, <http://eco.climatenetwork.org/es/>, 2013

Climate Network International, *Don't be a Quitter, Be a Committer!*, <http://eco.climatenetwork.org/es/>, 2013

Climate Network International, <http://eco.climatenetwork.org/es/>

Climate Network International, *We saw Success for Warsaw*, <http://eco.climatenetwork.org/es/>, 2013

Cooper, Richard, *Alternatives to Kioto: the case for a carbon tax*, Cambridge 2007.

Douma, W.th. , Massai, L, Montini, M, *The Kyoto Protocol and Beyond, Legal and Policy Challenges of Climate Change*, Cambridge, 2007.

European Union, *Doha Climate Conference takes modest step towards a global climate deal in 2015*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1342\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1342_en.htm)

FIELD – Foundation for International Environmental Law and Development, *Guide for REDD-Plus Negotiators*, 2013.

Frankel Jeffrey, *Formulas for Quantitative Emission Targets*, Cambridge, 2007.

GEF - Global Environment Facility, [www.thegef.org](http://www.thegef.org)

Groupe Caisse de Depots, CDC Climat, *The Art of the Doha-ble*,  
<http://www.cdcclimat.com/Climate-Brief-no24-International-climate-negotiations-at-COP-18-the-art-of-the-Doha-ble,1237.html>

GUPTA, Joyeeta, *Beyond Graduation and Deepening: toward a Cosmopolitan scholarship*, Cambridge, 2007

HOLSON Karen, JØRGEN Fenhann, Søren Lütken, *Elements of a New Climate Agreement by 2015*, UNEP-ACPMEAS-Global Green Growth Institute, 2013

Iisd Reporting Services, *Earth Negotiations Bulletin*, [www.iisd.ca/climate/sbs38](http://www.iisd.ca/climate/sbs38) , 2013

Instituto para Estudios Ambientales – Institute for Environmental Studies, “*En nombre de mi delegación,...*” *Un manual para los negociadores de cambio climático de los países en desarrollo*, Centro de Desarrollo Sostenible en las Américas y el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, 2001.

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007, Impacts, Adaptation and Vulnerability*, WMO, UNEP.

IPCC, *Fourth Assessment Report*,  
[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/contents.html)

IPCC, *Third Assessment Report*, [http://www.grida.no/publications/other/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/)

IPCC, *The IPCC scientific assessment*,  
[http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg\\_I/ipcc\\_far\\_wg\\_I\\_full\\_report.pdf](http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg_I/ipcc_far_wg_I_full_report.pdf)

IPCC, *IPCC 2nd Assessment Report*, <http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf>

MAE - Ministerio del Ambiente, Taller: Presentación del Estado Actual de las Negociaciones Internacionales de Cambio Climático, 8 de marzo de 2013, Auditorio de la Biblioteca de la FLACSO.

MCKIBBIN Warwick, WILCOXEN Peter, *A Credible Foundation for Long-Term International Cooperation on Climate Change*, Cambridge, 2007

Michaelowa, Axel, *Graduation and Deepening*, Cambridge, 2007

Parnell, John, *USA says 2015 may be last chance for UN climate change deal*, *Responding to Climate Change RTCC*, <http://www.rtcc.org/usa-says-2015-may-be-last-chance-for-global-un-climate-change-deal/>

Pirie, Madsen, *How to Win every argument: the use and abuse of logic*, Continuum 2006.

PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Cambio Climático, *Guía de apoyo para el Negociador Iberoamericano de Cambio Climático*, 2012.

Stern, Nicholas *The Economics of Climate Change*, [http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview\\_report\\_complete.pdf](http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf)

Summers, Lawrence, *Architectures for Agreement, Foreword*. Cambridge 2007.

Third World Network by Meena Raman, *Some Key Issues for the June Climate Talks*, [www.twn.my](http://www.twn.my), 2013

Third World Network, *400ppm: Climate Threshold crossed but no solution in sight*, [www.twn.my](http://www.twn.my), 2013

Third World Network, *Durban News Updates and Climate Briefings*, <http://twinside.org.sg/>, 2011

Third World Network, <http://twinside.org.sg/>

Timmons, Roberts J. *Multipolarity and the new world (disorder): US hegemonic decline and fragmentation on the global climate regime*, Global Environmental Change, 2011

UNEP - United Nations Environment Programme, *The Emissions Gap Report 2010*, [http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/pdfs/EMISSION\\_GAP\\_REPORT\\_%20HIGHRES.pdf](http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/pdfs/EMISSION_GAP_REPORT_%20HIGHRES.pdf)

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change, *Adaptation Assessment, Planning and Practice: An Overview from the Nairobi Work Programme on Impacts, Vulnerability and Adaptation to Climate Change*, UNFCCC 2010

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change, *Bali Action Plan*, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change, *Cancun Adaptation Framework*

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change, *Decisión 1, COP17*, diciembre 2011. <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change, *Focus: Adaptation*, <http://unfccc.int/focus/adaptation/items/6999.php>

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change, *Making those first steps count: An introduction to the Kyoto Protocol*, [unfccc.int/essential\\_background/Kioto\\_protocol/items/6034.php](http://unfccc.int/essential_background/Kioto_protocol/items/6034.php)

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change, *The Adaptation Committee*

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change, *The Copenhagen Accord*, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change, *Texto de la Convención*  
[http://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf)

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change, *The Convention*, [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/items/6036.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php)

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change, *What Governments will do in 2011*, <http://cancun.unfccc.int/what-governments-will-do-in-2011/>

UNITAR - United Nations Institute for Training and Research, *Entender el Cambio Climático y las Vulnerabilidades Globales*, 2012.

UNITAR, United Nations Institute for Training and Research, *La Conferencia de Copenhague*, 2012

Victor, David, *Fragmented carbon markets and reluctant nations: implications for the design of effective architectures*, Cambridge 2007

Wiener, Jonathan, *Incentives and meta-architecture*, Cambridge, 2007.

World Resources Institute, *“Taking Note” of the Copenhagen Accord: What it Means*, <http://www.wri.org/stories/2009/12/taking-note-copenhagen-accord-what-it-means>

Yamaguchi, Mitsutsune , A critical review of “2 degree target” and a desirable and feasible post-Kyoto international framework, Universidad de Tokyo,  
[http://www.gispri.or.jp/english/symposiums/images110706/Prof\\_Yamaguchi.pdf](http://www.gispri.or.jp/english/symposiums/images110706/Prof_Yamaguchi.pdf)

Yamin, Depledge, *The International Climate Change Regime, A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge 2004.