

Resultados y valoración de la Cumbre de Cambio Climático de Cancún



aldaketa
klimatikoa
CAMBIO
CLIMÁTICO

2010

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

INGURUMEN, LURRALDE
PLANGINTZA, NEKAZARITZA
ETA ARRANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE,
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL,
AGRICULTURA Y PESCA

 **ingurumena.net**

Documento: Resultados y valoración de la Cumbre de Cambio Climático de Cancún

Fecha de edición: 2010

Autor:



BASQUE CENTRE
FOR CLIMATE CHANGE
Klima Aldaketa Ikergai

Gran Vía 35, 2º
48009 Bilbao (Bizkaia)
t: +34 944 014 690
f: +34 944 054 787
www.bc3research.org

Ibon Galarraga, Mikel González-Eguino y Anil Markandya

Propietario: Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca.

A.- Introducción

Ya adelantábamos en nuestro anterior informe (Nota de trabajo 9) que la cumbre de Cancún se iniciaba con la certeza que **un acuerdo vinculante no sería posible** y con las **expectativas significativamente rebajadas** respecto a la anterior cumbre de Copenhague. Si hubiera que definir el resultado de la cumbre, podría decirse que ésta ha sido moderadamente satisfactoria dado el contexto en el que se desarrollaba. El lector debe ser consciente de lo limitado del alcance de los acuerdos y avances que pueden lograrse en este tipo de cumbres donde el número de agentes negociadores (o países) supera los doscientos y que el carácter de los textos debatidos es sometido a una férrea matización y discusión antes de su aprobación formal.

El acuerdo alcanzado en Cancún -que roza la unanimidad (con la única oposición de Bolivia)- posibilita **avances significativos en materia de adaptación, reducción de la deforestación e instrumentación de apoyos financieros** para países en vías en desarrollo. Además no se cierran las puertas a **alcanzar un acuerdo de reducción de emisiones vinculante** en la próxima cumbre de Durban (Sudáfrica) en 2011 donde se refuerce el protocolo de Kioto. Esto, a nuestro juicio, puede calificarse como un éxito moderado.

Este documento realiza una **primera valoración de los acuerdos en la cumbre de Cancún** (formalmente COP 16¹ y CMP 6²) basándose en los borradores de los documentos oficiales de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el cambio Climático (siglas en inglés UNFCCC), la información obtenida por los autores mediante la presencia de parte del equipo en la cumbre como observadores y las opiniones de observadores y analistas internacionales.

¹ De sus siglas en inglés de la 16ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el cambio Climático.

² De sus siglas en inglés de la 6ª Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto.

B.- Los Bloques de Países y sus posiciones:

En el anterior informe hacíamos referencia a los principales retos que de las reuniones preparatorias podrías desprenderse de cara a esta cumbre, y a cómo fueron vislumbrándose varios bloques de posiciones que durante la propia reunión en Cancún tensaron las negociaciones de forma significativa. Las principales posturas fueron las siguientes:

1. Los países **BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China)**; con numerosas diferencias en cuanto a matices pero con una postura claramente unificada en relación a que su apoyo al proceso negociador estaba condicionado a los acuerdos en tres materias concretas:

- a. Un **pre-acuerdo mínimo sobre los compromisos vinculantes** para un periodo posterior a Kioto.
- b. La puesta en marcha efectiva del **fondo de cambio climático**, y en especial, en lo que se refiere a los 30 mil millones de dólares para el periodo 2010-2012.
- c. Acuerdo básico en materia de **transferencia de tecnología** de países desarrollados a países en vías de desarrollo.

2. El bloque de países compuesto por **Japón, Rusia, Australia y Canadá** que se mostraron reacios a apoyar un segundo periodo de compromiso de reducciones de emisión para el periodo post Kioto si EEUU no participaba en este posible acuerdo.

3. El bloque de países conocido como **ALBA** (Alianza Bolivariana para las Américas) formado por **Bolivia, Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Cuba** se mostró especialmente crítico con todo el proceso y bloquearon por completo durante la cumbre la posibilidad de renovación del único acuerdo de reducciones vinculantes. Bolivia³ se mostró especialmente crítica con el funcionamiento de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto (Mercado de

³ La dura oposición planteada por Bolivia a cualquier avance en casi todos los ámbitos de negociación durante la totalidad de la cumbre fue destacado por diversos equipos de negociadores de las delegaciones.

Derechos, Mecanismo de Desarrollo Limpio-MDL y Aplicación Conjunta-AC) por estar basados en instrumentos de mercado.

4. Los **países en vías de desarrollo** que mantuvieron una clara postura de no asumir compromiso alguno de mitigación hasta que los países desarrollados establecieran los suyos propiamente para el periodo Post-Kioto.

5. Algunas posturas particulares como la de **China**, que en un intento de contribuir al avance de las negociaciones, planteó la posibilidad de que los objetivos voluntarios consecuencia de la cumbre de Copenhague pudieran ser vinculantes. (Véase nota de trabajo 9).

C.- Acuerdos:

El 11 de diciembre, apurando los últimos minutos de la cumbre, las delegaciones representadas en Cancún (con la excepción de la de Bolivia) llegaron a un conjunto de decisiones denominados “Acuerdos de Cancún”. En dichos acuerdos se recogen avances en varias áreas clave para las negociaciones climáticas. A continuación se recoge un resumen de las principales decisiones adoptadas (para más detalle véase Anejo I):

1. **Se acuerda -por primera vez de forma oficial por Naciones Unidas- que la temperatura global no debe exceder los 2°C.** En el Acuerdo de Copenhague (COP-15) este objetivo había sido propuesto (o “anotado”) pero no había sido adoptado por Naciones Unidas. Asimismo se acuerda examinar un objetivo inferior (1.5°C) si fuera necesario.
2. **Se reconocen oficialmente los planes de reducción de emisiones (objetivos de reducción e intensidad de emisiones, p.e. en el caso de China) para 2020 que los países establecieron tras la cumbre de Copenhague.** Entre los países que han propuesto reducciones voluntarias (cerca de 80 países) se encuentran los principales

emisores como China, Estados Unidos, Unión Europea, India o Brasil. Muchos de los países en desarrollo, sin compromisos de control de las emisiones en el Protocolo de Kioto, comprometen por primera vez esfuerzos en el control de sus emisiones y de la intensidad energética de sus economías. (Véase nota de trabajo 9). Este es un paso en la dirección correcta para alcanzar el objetivo de los 2°C ya que gran parte de las emisiones provendrá de estos países. Sin embargo, con los compromisos actuales no es posible alcanzar la senda de los 2°C. Aunque las emisiones globales se reduciría un 11-16% en 2020 (con respecto a las emisiones de 1990) el IPCC estima necesaria una reducción de un 25% - 40%.

3. **Se acuerdan los mecanismos para la monitorización y verificación de las emisiones de los países** (conocidos por sus siglas en inglés MRV). Las dificultades para acordar estos mecanismos, que no pudieron ser adoptados en Copenhague por el recelo algunos países a ser auditados, ha sido superados en parte en Cancún. Según el acuerdo los países presentarán sus inventarios de emisiones a un panel independiente de expertos, y bajo las recomendaciones de la Convención, que monitorizarán y verificarán las reducciones de emisiones. En cualquier caso los artículos 62, 63 y 64 del acuerdo del grupo de trabajo Ad Hoc de Cooperación a Largo Plazo (véase Anejo I) recoge ciertos matices al respecto, en especial lo referente a que las verificaciones se harán de forma “no intrusiva, no punitiva y respetuosa con la soberanía nacional” en clara alusión a la postura de China.
4. **Las negociaciones para un segundo periodo del Protocolo de Kioto siguen abiertas.** A pesar de que países clave como Japón o Rusia ya han anunciado que no participarán en una segunda fase de Kioto si Estados Unidos no participa (y otros como Australia o Canadá probablemente seguirían el mismo camino), dicha decisión tendrá que ser adoptada en Durban (Sudáfrica) en la COP-17 en 2011.

5. **Se acuerda la transferencia de 30.000 millones de dólares para 2010-2012 y otros 100.000 anuales hasta el 2020 para la ayuda a la mitigación y adaptación en países en vías de desarrollo.** Desde la cumbre de Copenhague los países han formalizado sus compromisos de aportación para alcanzar dichas cantidades. Estas cantidades provendrán una combinación de financiación pública y privada (mercados de carbono).
6. **Se establece el procedimiento para la puesta en marcha de un Fondo Verde Climático (Green Climate Fund).** Dicho fondo (que no está relacionado con el punto anterior 4) contará con una representación equitativa entre países en vías de desarrollo y desarrollados y será gestionado, en principio, por el Banco Mundial.
7. **Se refuerzan el papel de los mecanismos de desarrollo limpio (MDL) y de otros “mecanismo de mercado”.** En este sentido se incorpora como novedad la posibilidad de obtener créditos de carbono mediante proyectos de Captura y Almacenamiento de Carbono (CCS).
8. **Se aprueba un marco de trabajo sobre adaptación y se avanza en detalles relativos a la protección de los bosques y la transferencia tecnológica** El acuerdo avanza en detalles para la reducción de forma significativa de las emisiones por deforestación y degradación de los bosques. Mediante el mecanismo REDD+ (Reduced Deforestation and Forest Degradation) los países desarrollados ayudarán a la conservación de los bosques mediante diferentes mecanismos que incluyen los mecanismos de mercado. Nótese que alrededor de dos terceras partes de las emisiones de los países en vías de desarrollo proceden de la deforestación y degradación de los bosques. Por otro lado, el acuerdo establece una estructura ejecutiva (el “Climate Technology Center and Network”) para casar la oferta y la demanda de tecnologías bajas en carbono.

E.- Valoración general:

Teniendo en cuenta el contexto general de crisis económica en el que se encuentra la mayor parte de los países desarrollados, pero sobre todo el cuestionamiento al que se enfrentaba la UNFCCC tras los limitados resultados y la cuestionable organización de la cumbre de Copenhague (COP 15), **el acuerdo de Cancún puede interpretarse como un significativo avance.**

Un paso adelante que, logrando avances importantes en cuestiones muy relevantes como las mencionadas en la sección anterior (sobre todo para numerosos países en vías de desarrollo), **deja las puertas abiertas a** la consecución de objetivos de reducción de emisiones vinculantes y ambiciosos en **la cumbre de Durban**. El camino hasta entonces es largo, y tanto la presidencia actual (México) como la futura (Suráfrica) tendrán que hacer uso de sus habilidades para facilitar este pasaje y habilitar un contexto adecuado para que logren mejores y más ambiciosos acuerdos.

Si bien la cumbre de Copenhague pasará a la historia como aquella donde mayores expectativas se generaron de entre las realizadas hasta la fecha, pero menores fueron los avances conseguidos, **la COP 16 en Cancún será recordada como un relativo éxito.** Principalmente debido al fuerte **compromiso del máximo representante del Gobierno de México, el Presidente Felipe Calderón** que estuvo presente y muy activo durante las dos semanas de celebración de la reunión, pero sobre todo por **la habilidad y tesón** – ampliamente reconocidos por todos los países— **de la Secretaria de Asuntos Exteriores del gobierno mexicano, Patricia Espinosa.** Tanto el trabajo realizado por la **Secretaria Ejecutiva de la UNFCCC, Christiana Figueres** como por Espinosa a lo largo de todo el año pero sobre todo durante la cumbre, como el procedimiento de reuniones paralelas lideradas por facilitadores de

países de la Convención, han demostrado ser decisivas para el acuerdo logrado en Cancún. Por último, resulta destacable el **intenso y fructífero trabajo realizado por la Secretaria de Estado para el cambio Climático de España, Teresa Ribera** como facilitadora (junto a un representante del Gobierno de Argelia) en materia de adaptación.

La cumbre ha sido intensa, y ha requerido de mucha habilidad negociadora para superar las posiciones encontradas y la poco constructiva perspectiva de algunos países, especialmente de Bolivia, ante cualquier avance.

El cambio climático sigue necesitando de numerosos actores de otros ámbitos de acción ajenos del proceso negociador de las Naciones Unidas –de todos los grupos de interés, de todos los niveles de Gobierno, etc.— que pueden contribuir decididamente a reducir las emisiones y a adaptarse al cambio climático. Pero el proceso que se lleva a cabo en el seno de la UNFCCC sigue siendo parte fundamental de la solución. ¡Esperemos que la cumbre la COP 17 sepa aprovechar esto y siga construyendo sobre los moderados éxitos de la cumbre de Cancún!

D.- Referencias

1. Stavins, R. (2010), What Happened (and why?): An Assessment of the Cancun Agreements.

<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/analysis/stavins/?p=876>

2. UNFCCC borradores de documentos oficiales: www.unfccc.int

- Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention.
- Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session

3. UNFCCC Press release. UN Climate Change Conference in Cancun delivers balanced package of decisions, restores faith in multilateral process. Cancun, Mexico. 11 December 2010.

E.- Anejo I: Borradores de textos no oficiales COP 16

[Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention.](#)

[Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session.](#)