

De Varsovia a Lima

¿Dónde estamos?

¿Qué vendrá?

¿Cómo puede contribuir
América Latina?

Desde Río 92, se han llevado a cabo largas y tortuosas negociaciones entre países sobre metas, responsabilidades y compromisos financieros para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. La arquitectura de la negociación, sustentada en la división del mundo entre países desarrollados y en vías de desarrollo, está hoy en jaque. La próxima Conferencia de Lima es una oportunidad para que América Latina ofrezca al mundo una agenda que combine sus exitosas políticas para enfrentar la pobreza y la inclusión social con una nueva visión sobre el uso sustentable de sus recursos naturales para la transición hacia economías de bajo carbono.

ANA TONI

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC¹) fue creada en Río 92 con el objetivo de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que no ofrezca peligro para el sistema climático. Desde entonces, se estableció un proceso negociador por medio de la Conferencia de las Partes (COP) que adhirieron a la

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

Palabras claves: cambio climático, gases de efecto invernadero, Conferencia de las Partes 2014, América Latina.

Nota: la autora agradece a Fátima Mello y a Alice Amorim por los gráficos y la revisión y las sugerencias al texto. Traducción del portugués de Claudia Solans.

1. Para información sobre los antecedentes de la convención, v. *United Nations Framework Convention on Climate Change*, <http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php>.

Convención. Las perspectivas de consolidación de un acuerdo global capaz de enfrentar los cambios climáticos se encuentran hoy en un momento crucial. El camino entre la COP de Varsovia (2013) y la COP que se realizará en Lima (2014) evidencia los principales desafíos, bloqueos y posibilidades existentes en la trayectoria de un complejo proceso negociador que podrá llevar, o no, al sistema multilateral a contar con un acuerdo global a la altura de la crisis climática en curso.

El proceso negociador todavía se mueve teniendo como base una arquitectura institucional construida sobre el pilar de la división del mundo entre Norte y Sur, aunque en la actualidad los grupos de países y de intereses se estén diversificando cada vez más. Los países del Sur, o aquellos no listados en el Anexo 1 del Protocolo de Kioto ya no pueden ser tratados como un bloque «único u homogéneo», pues los llamados «países emergentes» que integran este grupo tienen agendas, modelos productivos y niveles de emisiones de gases de efecto invernadero muy diferentes de los de los países de menor desarrollo económico o de países insulares. De la misma forma, los países del Norte, o aquellos listados en el Anexo 1, y las llamadas «economías en transición» poseen agendas nacionales muy distintas entre sí en lo que se refiere a los niveles de emisiones y a la adhesión a la transición hacia economías de bajo carbono. La inadecuación del tradicional recorte Norte *versus* Sur acaba, por lo tanto, produciendo bloqueos y argumentos que dificultan la adopción de compromisos efectivos de las partes y lleva al progresivo vaciamiento del proceso de fortalecimiento de la gobernabilidad global sobre los cambios climáticos.

Este escenario se evidenció en Varsovia, con los frágiles compromisos asumidos –que progresivamente vienen convirtiéndose en contribuciones voluntarias– tanto en relación con las metas de mitigación como con los acuerdos sobre financiamiento. No obstante, la realización de la COP en Lima puede ser encarada como una oportunidad para que América Latina ofrezca al sistema multilateral caminos de desbloqueo, que pasan por una revisión de su modelo de desarrollo regional basado en la extracción y en la explotación intensiva de recursos naturales, que dan como resultado altos niveles de emisiones de gases de efecto invernadero. La región puede ofrecer al mundo una agenda que combine sus exitosas políticas de enfrentamiento de la pobreza y las desigualdades y de inclusión social, con una nueva visión sobre el uso sustentable de los recursos naturales para la transición hacia economías de bajo carbono. La propuesta de un modelo de desarrollo alternativo, que agregue valor al inmenso potencial de uso responsable de los abundantes recursos naturales existentes en la región, en lugar de la extracción y exportación de

estos recursos como *commodities*, que lleva a la primarización de sus economías, garantizaría no solo el liderazgo de la región en la próxima COP en Lima sino también, y principalmente, la consolidación de un modelo de desarrollo con bases más sólidas para el incremento de la competitividad futura de los países latinoamericanos.

■ La COP de Varsovia

La COP 19, realizada en Varsovia entre el 11 y el 23 de noviembre de 2013, tenía como objetivo avanzar sustancialmente en la definición de un acuerdo multilateral vinculante que debe concluir en 2015 en la COP 21 en París, para entrar en vigor en 2020. Varsovia fue una conferencia de transición y preparación para la COP 21 y, supuestamente, para un acuerdo más amplio y ambicioso en el enfrentamiento de los cambios climáticos.

De manera resumida, la controversia de fondo que viene orientando la trayectoria de las negociaciones desde 1992 son las diferencias entre los países del Norte y los llamados «países emergentes» con respecto a las responsabilidades que debe asumir cada parte. El grado de responsabilidad de cada país, cómo medirlo, lo que cada país tendría o estaría en condiciones de hacer para contribuir a la mitigación, adaptación y transición hacia una economía de bajo carbono, son las grandes cuestiones que continúan pautando las negociaciones. Mientras los países del Norte buscan ubicar las responsabilidades de los emergentes en el mismo nivel que las de los países desarrollados, en virtud de su reciente y creciente participación en las emisiones globales, los países emergentes, liderados por Brasil, China y la India, argumentan que sus posiciones están ancladas en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas definido en Kioto.

Este embate ha creado dudas sobre la capacidad de la actual arquitectura de la Convención para producir un acuerdo ambicioso y efectivo. Construido sobre los cimientos de una diferenciación binaria entre países del Anexo I y del Anexo II del Protocolo de Kioto –como si las diferencias entre ellos fueran simples y estáticas–, el arreglo no incorpora el escenario de fronteras cada vez

La controversia de fondo que viene orientando la trayectoria de las negociaciones desde 1992 son las diferencias entre los países del Norte y los llamados «países emergentes» con respecto a las responsabilidades que debe asumir cada parte ■

más difusas producido por la reciente pujanza de los países emergentes, sus crecientes niveles de emisiones de gases de efecto invernadero y el papel de los países del Este europeo en este proceso.

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

La principal expectativa para Varsovia era que se intensificara el avance rumbo al acuerdo a consolidarse en 2015. Sin embargo, la COP 19 dio como resultado poquísimos avances y mucha incredulidad sobre la posibilidad de una solución global eficaz para controlar los cambios climáticos. El resultado fue un acuerdo mínimo y poco detallado, en el cual se determinó que los países deben presentar, en el primer trimestre de 2015, sus metas voluntarias de reducción de las emisiones y realizar consultas nacionales para definir la capacidad y la ambición de cada país. El acuerdo dejó margen incluso para que los países que se sientan en condiciones lo lleven adelante y, en caso de no estar preparados, para que no cumplan el plazo. En Varsovia, los países miembros también se comprometieron a tener listo un borrador del acuerdo en marzo de 2015, pero la expectativa de que eso se materialice es muy baja, ya que ni siquiera se propuso el andamiaje legal y aún hay muy pocas contribuciones efectivas.

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

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

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

Solo en la agenda de financiamiento a corto plazo logró la COP 19 algún resultado. Aunque fue un avance tímido considerando las metas mencionadas más arriba: en Varsovia se logró alcanzar en 2013 la meta de recaudación de 100 millones de dólares para el Fondo de Adaptación al Cambio Climático, a partir de contribuciones de países como Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Noruega, Suecia y Suiza.

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

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

Uno de los temas controvertidos en cuanto a los mecanismos de financiamiento en el ámbito de la Convención es la inclusión de recursos del sector privado para alcanzar la meta definida en Copenhague ■

REDD+. El principal y más sólido resultado de Varsovia fue la aprobación de un paquete técnico de definiciones sobre REDD+, que incluyó cuestiones institucionales, reglas metodológicas y financiamiento para este mecanismo. Aunque haya habido avances en esta agenda, cuyas negociaciones se venían arrastrando desde Kioto, se postergó uno de los puntos más controvertidos: el permiso o no para el *offsetting*, los llamados «créditos de carbono» obtenidos por la reducción de emisiones realizadas en otro lugar. La premisa de quien adopta este mecanismo es la de que al comprar, por ejemplo, una tonelada de *offsetting* de carbono, daría como resultado una tonelada menos de carbono en la atmósfera². Por otro lado, la agenda de REDD+ viene presentando resultados positivos independientes de la cuestión del *offsetting*, como el compromiso asumido en los últimos años por Estados Unidos, Alemania, Noruega y Reino Unido de destinar cerca de 280 millones de dólares para combatir la deforestación en países en desarrollo.

Pérdidas y daños. La COP 18 (Doha) decidió que la COP 19 debería establecer un mecanismo institucional para lidiar con las pérdidas y daños en países especialmente vulnerables a los impactos de los cambios climáticos y a eventos extremos no previsible. Las negociaciones sobre este mecanismo terminaron generando mucha controversia en Varsovia: el principio de la conferencia fue marcado por la repercusión del tifón Haiyan, que alcanzó a las Filipinas justo al comienzo de la reunión. Muchos argumentaban que las pérdidas y los daños resultantes de sucesos como este no pueden enfrentarse por medio de acciones de adaptación, ya que se trata de eventos climáticos extremos y no de una situación a la cual sea posible adaptarse. Para los países insulares, africanos y algunos de Asia meridional, como Bangladesh, era crucial que se aprobara una fuente de financiamiento para pérdidas y daños separada de las fuentes de adaptación o mitigación, por entender que se trata de una situación distinta. Por otro lado, los países desarrollados alegaban que un mecanismo de financiamiento para pérdidas y daños no debería crear nuevas estructuras en el marco institucional existente en la Convención.

Al final de las negociaciones se aprobó el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños, que puede considerarse un importante avance, pues apunta a compensar a los países en desarrollo más vulnerables por los perjuicios causados por eventos climáticos extremos. Quedó decidido,

2. Según el World Resources Institute (WRI), el *offsetting* de carbono se refiere a una situación en la que «se reduce, evita o secuestra carbono para compensar las emisiones ocurridas en otro lugar». Jenna Goodward y Alexia Kelly: «Bottom Line on Offsets», World Resources Institute, agosto de 2010, disponible en <www.wri.org/publication/bottom-line-offsets>.

sin embargo, que en los tres primeros años este no será independiente del marco sobre adaptación existente en la Convención, lo que en la práctica significa el riesgo de que no se comprometan recursos específicos para pérdidas y daños.

■ Las posiciones de los actores globales en Varsovia

La controversia permanente entre países del Norte o desarrollados y los llamados «países emergentes» con respecto a las responsabilidades que debe asumir o no cada uno de esos países marcó una vez más las negociaciones. Este problema de fondo ha sido visible en las posiciones de los principales actores. EEUU y China dieron claras señales de que no tienen interés en comprometerse en los marcos de la Convención, pero se están moviendo en sus políticas nacionales: este es el caso del Plan de Acción Climática del presidente Obama, lanzado en junio de 2013³, además de diversas iniciativas en los niveles estatal y municipal, con relieve en Nueva York y California; y de las Políticas y Acciones de China para Afrontar el Cambio Climático, del mismo año, que al igual que en el caso de EEUU, otorgan fuerte competencia regulatoria al nivel provincial⁴. La Unión Europea ha demostrado gran dificultad para definir compromisos concretos y más ambiciosos en la disminución de sus emisiones de gases de efecto invernadero. Japón, por su parte, anunció que bajará su meta anteriormente definida de reducción de emisiones de 25% (en relación con las emisiones de 2005) a 3,8% hasta 2020, alegando que tendrá que desconectar sus reactores nucleares. Australia envió delegados a Varsovia con la indicación de no comprometerse a nada que significara erogaciones financieras. Canadá, que se había retirado del Protocolo de Kioto en 2011, mantuvo una posición resistente a cualquier compromiso.

América Latina demostró poco liderazgo y evidenció incertidumbre sobre qué países o grupos de países de la región pueden y están en condiciones de tomar iniciativas propositivas. Brasil concentró su posición en la necesidad de realizar consultas nacionales para definir sus contribuciones o compromisos y en el imperativo de que las me-

América Latina demostró poco liderazgo y evidenció incertidumbre sobre qué países o grupos de países de la región pueden y están en condiciones de tomar iniciativas propositivas ■

3. Oficina Ejecutiva del Presidente de EEUU: «The President's Climate Accion Plan», Washington, DC, junio de 2013, <www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27sclimateactionplan.pdf>.

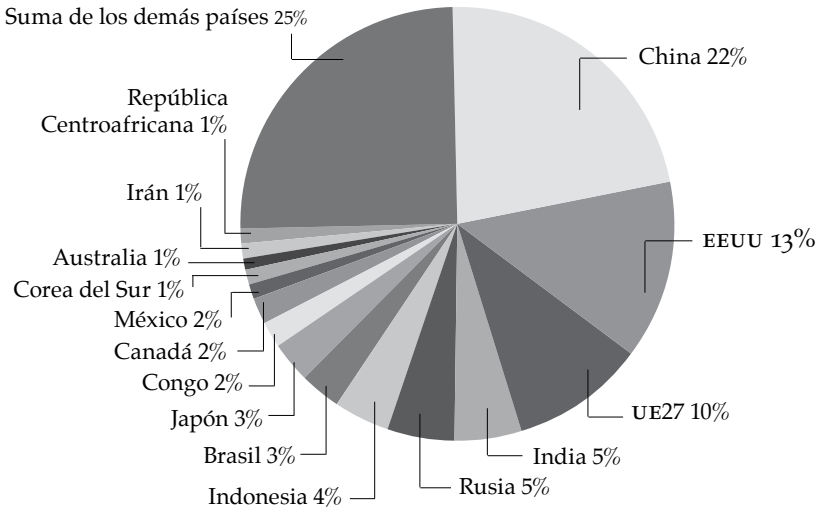
4. Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la República Popular China: «China's Policies and Actions for Addressing Climate Change (2013)», 2013, <<http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201311/P020131108611533042884.pdf>>.

tas sean definidas según la contribución de las emisiones históricas de cada país al cambio de la temperatura global. En la COP 19, propuso también un mecanismo para el cálculo de las emisiones de cada país en el que las metas de reducción tendrían como referencia la cantidad que cada uno emitió desde 1850. Esta propuesta no fue bien recibida por otros países, en particular los desarrollados, pero tampoco por países en desarrollo de América Latina y África. Mientras algunos vieron en esta iniciativa una táctica para evitar compromisos concretos, incluso aquellos que adhirieron y apoyaron la inclusión de la importante agenda de equidad en la Convención no se sintieron contemplados, ya que la propuesta ignora las diferencias socioeconómicas y de vulnerabilidad climática entre los países en desarrollo.

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

Gráfico 1

Participación en las emisiones globales totales, 2010 (en porcentaje)



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

■ Los objetivos de las ONG y su retiro de la COP 19

La decisión de un grupo significativo de ONG y movimientos sociales, que incluye a Greenpeace, Oxfam, la Confederación Sindical Internacional, Friends of the Earth, Actionaid, el Foro Mundial por la Naturaleza (wwf, por sus siglas en inglés), entre otros⁵, de retirarse en protesta de la COP 19 tradujo, y al mismo tiempo reforzó, el sentimiento de descrédito y desconfianza que sobrevuela el proceso negociador y su arquitectura. Muchas frustraciones se fueron acumulando a lo largo del tiempo, relacionadas con la ausencia de ambición y de compromisos de los países. En Varsovia, estas frustraciones se evidenciaron en la fragilidad de las negociaciones para establecer acuerdos sobre financiamiento, en la ambigüedad para adoptar términos como «contribución» en vez de «compromiso», en las indefiniciones sobre el carácter vinculante del acuerdo en 2015 y en la ausencia de definición sobre cómo diferenciar las contribuciones de cada parte en un acuerdo aplicable a todos.

La controversia en torno de la diferenciación de las contribuciones –o compromisos– de las partes causó crecientes dudas entre las ONG sobre la pertinencia de mantener la premisa que hasta ahora orientó la Convención en relación con la división entre Anexo I y Anexo II. Muchas ONG consideran que esta división ya no es funcional al proceso negociador, pues además de producir bloqueos, no contempla las diferencias existentes entre los países del Sur. Las responsabilidades derivadas de las emisiones actuales de las potencias emergentes ya no pueden colocarse en el mismo nivel que las de países menos desarrollados y más vulnerables. Así como China, Brasil o la India no pueden colocarse en el mismo lugar que Bangladesh o los países insulares, Rusia y Polonia tampoco pueden continuar postergando asumir una mayor responsabilidad en las acciones de mitigación del CO₂.

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

5. «NGOs, Social Movements Walk Out of Warsaw Talks», comunicado de prensa, 21/11/2013, disponible en <www.foeeurope.org/sites/default/files/news/media_statement_on_ngos_walk_out_from_cop19.pdf>.

■ El papel que puede jugar América Latina

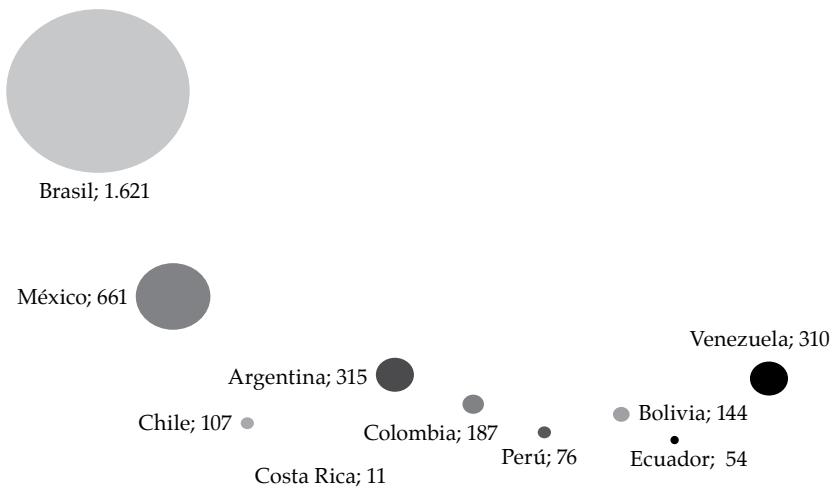
La realización de la COP 20 en Lima puede ser una oportunidad estratégica para que América Latina saque a relucir, tanto en sus agendas regionales como en las negociaciones globales en el ámbito de la convención, el debate sobre la necesaria transición de su modelo de desarrollo hacia una economía de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

Es importante notar que las diferencias en la contribución a las emisiones globales entre los países de América Latina son notables, y es necesario, por lo tanto, que las responsabilidades regionales también sean reconocidas y honradas en el nuevo acuerdo. El gráfico 2 muestra los volúmenes de emisión de algunos de los principales países de la región.

En general, podemos afirmar que América Latina vive una fuerte tendencia a la reprimarización de sus exportaciones y ocupa el eslabón más débil en las cadenas productivas globales como proveedora de materias primas y recursos naturales. La explotación de estos recursos, cada vez más intensiva, da

Gráfico 2

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



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

como resultado la elevación de las emisiones de gases de efecto invernadero y la disminución de la disponibilidad de los recursos naturales. La región se especializa en la extracción y exportación de combustibles fósiles como petróleo y gas natural, y viene desarrollando megaproyectos de producción de energía para hacer viables las explotaciones y exportación de minerales. El modelo agrícola predominante está basado en monocultivos de gran escala, directamente asociados a los altos índices de deforestación, y que hacen uso de inmensas cantidades de agua y tierra, además de utilizar fertilizantes y agroquímicos. Con sistemas de transporte basados en el modelo vial y la presencia de industrias con patrones tecnológicos responsables por elevadísimos niveles de emisión de carbono, queda claro que el modelo de desarrollo económico latinoamericano tiene mucho que avanzar para que se torne menos intensivo en emisiones de gases de efecto invernadero.

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

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

Frente a este escenario, la realización de la COP en Lima puede y debe ser una oportunidad estratégica para que la región reevalúe su modelo de desarrollo, que concentra ganancia y riqueza, es altamente intensivo en explotación de

recursos naturales y está basado en procesos productivos de baja tecnología, ineficientes e intensivos en emisiones de gases de efecto invernadero. Al mismo tiempo, América Latina abriga ecosistemas tales como bosques –con su megabiodiversidad– que, de ser explotados de manera sustentable y con base en el fortalecimiento de los derechos de las poblaciones tradicionales, pueden ser la llave para la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo.

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

En el camino hacia Lima la región tiene, por lo tanto, un gran desafío y una oportunidad única: insertar las discusiones sobre los cambios climáticos dentro de un marco más amplio sobre el modelo de desarrollo y pautar el tema de la equidad de una nueva forma. El recorte Norte *versus* Sur debe combinarse con el enfrentamiento de las inmensas desigualdades existentes no solo entre países, sino también dentro de cada país, de modo de abordar la equidad también como un desafío interno de la región y en el interior de sus países.

Los países de América Latina tienen en la COP 20 la ocasión de intentar conciliar sus fundamentales y exitosos esfuerzos de reducción de la pobreza y las desigualdades con una agenda de transición para disminuir su dependencia de la explotación intensiva de recursos naturales. Se sabe que esta oportunidad depende de condiciones políticas internas de los países y de la correlación de fuerzas existente en cada sociedad. Pero el ambiente regional puede tener un papel en el impulso de esta agenda.

■ El papel de Perú como anfitrión de la COP 20

La gran expectativa para la COP de Lima es que sea el momento de consolidación del texto negociador de una arquitectura que pueda llevarse a la COP de París. La gran duda, y para algunos el descreimiento, es si la COP de Lima estará en condiciones de concluir un texto que asegure un compromiso para evitar que la elevación de la temperatura global no sobrepase los 2°C o las 400 ppm (partes por millón) sugeridos por el Panel Intergubernamental de

Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). El desafío en Lima está además en alcanzar decisiones ambiciosas teniendo como base los parámetros definidos por los principios de la Convención de 1992, que asume la división Norte *versus* Sur o Anexo I y II, que al mismo tiempo es la fuente principal del bloqueo a las posibilidades de un acuerdo global. Frente a este escenario, una de las hipótesis que se discuten es la posibilidad de flexibilizar la arquitectura del proceso negociador de modo tal de incorporar nuevos grupos de países y así diversificar los bloques de intereses, pero teniendo como prioridad el fortalecimiento del sistema multilateral.

Además de la expectativa por eventuales cambios en la arquitectura del proceso negociador global, la COP de Lima, así como ha ocurrido en las COP anteriores, estará marcada por las características del país y de la región que funciona como sede. En este sentido es fundamental recordar que la COP 20 se realizará en un país andino, amazónico, situado en una región megabiobiodiversa y que abriga ecosistemas como selvas tropicales, fundamentales para el equilibrio del sistema climático global.

Perú tendrá, entonces, un papel fundamental en la conducción de las negociaciones y en la valorización de puntos de la pauta. Es de esperar, por lo tanto, que los temas de selvas y recursos naturales ganen relevancia, inclusive porque el resultado más concreto que salió de la COP de Varsovia fue el paquete sobre REDD+.

Como en este paquete el tema crucial del *offsetting* permanece indefinido, se puede suponer que este punto de la agenda ganará una relevancia especial, inclusive porque algunos gobiernos de la región tienen interés específico en mecanismos de REDD+. También es importante resaltar que está en curso el debate sobre la inclusión en esta pauta del sistema de la agricultura y que las deforestaciones siguen siendo una de las principales fuentes de emisión de gases de efecto invernadero en la región.

El desafío para América Latina, y específicamente para el gobierno peruano, será articular la agenda de la equidad en sus diversos niveles: el plan global de la arquitectura del proceso negociador, el ámbito regional y los planes nacionales, en los cuales es fundamental señalar compromisos con políticas

Es fundamental recordar que la COP 20 se realizará en un país andino, amazónico, situado en una región megabiobiodiversa y que abriga ecosistemas como selvas tropicales, fundamentales para el equilibrio del sistema climático global ■

y leyes nacionales de promoción de la sustentabilidad y la equidad. Será preciso combinar soluciones que fortalezcan el sistema multilateral con compromisos en los planes nacionales.

■ Las ONG frente a la COP 20

Las ONG también tienen la expectativa de que la COP de Lima concluya un texto negociador que sirva de base para la COP 21 en París y que sea lo suficientemente ambicioso como para reducir emisiones de forma consistente con la meta de mantener la elevación de la temperatura en el techo máximo de 2°C. Sin embargo, son cada vez más frecuentes las estimaciones de que los bloqueos estructurales existentes en la arquitectura de la Convención impiden que el proceso negociador sea capaz de dar como resultado un acuerdo compatible con la necesidad de enfrentar la crisis climática y, consecuentemente, de dar seguridad a la humanidad frente a los cambios climáticos.

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

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

Además de todo, las ONG esperan que Lima dé una señal fuerte y clara de que el futuro económico y competitivo de los países dependerá de su rápida y

consistente adhesión a una economía de bajo carbono. Las ONG y los movimientos sociales tendrán un razonable potencial de influencia en la COP de Lima si adoptan este abordaje.

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

La actitud del gobierno peruano con relación a las movilizaciones sociales e indígenas será crucial. Se espera que dé peso y visibilidad a la voz de las poblaciones tradicionales e indígenas y a las ONG como herramienta de presión para que los negociadores de los países produzcan un texto satisfactorio. A este respecto, es una buena noticia que el gobierno peruano haya realizado en mayo un diálogo con la sociedad civil de la región con miras a consultarla sobre sus visiones acerca de la COP 20 y su significado para América Latina, y a examinar cómo pueden integrarse sus voces en el proceso negociador⁶.

Las organizaciones indígenas, las ONG y los movimientos sociales peruanos, junto con socios regionales y globales, planean realizar actividades paralelas durante la COP 20, algunas dentro del espacio oficial y otras fuera de él. Así, se realizará una Cumbre de los Pueblos frente a los Cambios Climáticos⁷ y la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica) planea organizar un pabellón indígena dentro del espacio oficial⁸.

6. «Peru Holds First Latin American Civil Society Dialogue Ahead of COP 20» en *IISD*, 14/5/2014, <<http://climate-iiisd.org/news/peru-holds-first-latin-american-civil-society-dialogue-ahead-of-cop-20/244550h>>.

7. Cumbre de los Pueblos frente al Cambio Climático: «Por un mundo habitable, con justicia climática», Lima, 9 a 12 de diciembre de 2014, <http://grupoperucop20.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=250>.

8. V. carta de la COICA/AIDSESEP, 26/9/2013, disponible en <www.aidsep.org.pe/wp-content/uploads/2013/09/AIDSESEP-COICA1.pdf>.

■ El futuro de las negociaciones de la ONU sobre cambios climáticos

Considerando que el desafío central para la COP de Lima es crear las condiciones para concluir el texto sobre la arquitectura del proceso negociador, algunos escenarios comienzan a ser debatidos como alternativas para reanimar el marco multilateral sobre cambios climáticos.

Algunos analistas parten de la premisa de que el mantenimiento de la Convención tal como es hoy, dentro de los marcos de las Naciones Unidas e incluyendo a todos los países miembros, le confiere amplia legitimidad. Al mismo tiempo, permite que los países menos desarrollados y que más sufren los impactos de los cambios climáticos ejerzan presión permanente sobre el proceso negociador y sobre los mayores emisores. Por otro lado, también se sabe que el mantenimiento de este amplio universo de actores imprime una gran complejidad al proceso negociador, al tiempo que la responsabilidad por 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero está concentrada en solamente 15 países (como se ve en el gráfico 1). Frente a este escenario, algunos analistas consideran que una forma más viable de producir un acuerdo sería por medio del desmembramiento de la arquitectura de la Convención, generando por un lado un acuerdo sobre mitigación entre los mayores emisores y, por otro, un acuerdo sobre adaptación que incluya a todas las partes. Algunos estiman también que iniciativas bilaterales entre los mayores emisores pueden generar importantes resultados, como es el caso del lanzamiento del Grupo de Trabajo EEUU-China sobre Cambios Climáticos⁹. Los analistas consideran, sin embargo, que este escenario es de difícil viabilidad: los países emergentes se resistirían a concordar con el desmembramiento de la Convención ya que son apoyados por los países menos desarrollados en temas tales como el de las responsabilidades históricas. El desmembramiento también podría llevar a los países menos desarrollados a dar más énfasis a la adaptación y a disminuir la presión sobre las responsabilidades de los países ricos con relación a sus emisiones y, consecuentemente, a la agenda de mitigación.

Esta hipótesis del desmembramiento también es vista con prevenciones por los que analizan los cambios climáticos desde el punto de vista de las cadenas productivas globales. Esto es así porque las emisiones de los países no pueden ser individualizadas frente a la globalización de las cadenas productivas de las grandes corporaciones globales que ubican sus etapas de producción en distin-

9. Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la República Popular China: «Joint us-China Statement on Climate Change», s./f., <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201304/t20130415_537087.html>.

tos territorios en busca de menores costos. A este respecto, un reciente estudio de Oxfam analiza el alto nivel de emisiones de gases de efecto invernadero generado por las cadenas productivas de las diez mayores empresas globales del sector de alimentos y bebidas¹⁰. Desde este punto de vista, sería necesario el mantenimiento de una arquitectura global de negociaciones.

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

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

La COP de Lima tendrá, por lo tanto, el desafío de lidiar con las cuestiones intrínsecas a la dinámica negociadora de la Convención –como su arquitectura, financiamiento, compromisos entre las partes–, pero también, y sobre todo, con la necesidad urgente de crear un fuerte compromiso de la sociedad, los gobiernos y las instituciones nacionales, regionales y globales con la responsabilidad de enfrentar los cambios climáticos, y sin olvidar la necesidad de garantizar la propia legitimidad de la Convención para la conducción del proceso. ☐

10. Oxfam: «Standing On the Sidelines», Oxfam Briefing Paper N° 186, 20/5/2014, <www.oxfamamerica.org/static/media/files/bp186-standing-sidelines-big10-climate-emissions-200514-en-v2.pdf>.