

Cancún: anclando Copenhagen y salvando el proceso para salvar el clima... quizá mañana

Lara Lázaro *

Tema: Tras el frenazo en Copenhagen, la comunidad internacional ha respirado aliviada al saber que el proceso de negociaciones multilaterales en materia de cambio climático se ha salvado, al menos por el momento. Sin embargo, los 'Acuerdos de Cancún' no nos acercan a las limitaciones de gases de efecto invernadero requeridas por el consenso científico existente.

Resumen: El presente ARI revisa los elementos más destacables de la Cumbre de Cancún que se celebró entre el 29 de noviembre y el 10 de diciembre de 2010. En síntesis, estos acuerdos suponen:

- (1) La vuelta al multilateralismo.
- (2) La adopción de los elementos clave del Acuerdo de Copenhagen en el seno de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).
- (3) El avance en elementos operativos.

Este trabajo repasa los elementos clave derivados del Acuerdo de Copenhagen, ofreciendo una comparación de las reducciones en las emisiones tal como proponen Jotzo (2010) y McKibbin *et al.* (2010). A continuación se presentan los avances y retrocesos derivados de las reuniones de Bonn y Tianjin a lo largo de 2010. Finalmente, se presentan los aspectos fundamentales de los Acuerdos de Cancún tanto en el seno del grupo *ad hoc* para la consideración de Futuros Compromisos de las Partes del Anexo I (negociación en el seno del Protocolo de Kioto, AWG-KP en sus siglas en inglés) como en el marco del grupo *ad hoc* para la cooperación a largo plazo (AWG-LCA, en sus siglas en inglés). El último apartado concluye con una valoración de los resultados de la COP16 y con un apunte sobre lo que resta por acordar en Durban y en las siguientes Conferencias de las Partes.

Análisis:

Introducción

Los acuerdos alcanzados en Cancún, que básicamente institucionalizan el Acuerdo de Copenhagen en el marco de Naciones Unidas, siguen sin asegurar reducciones de emisiones que limiten el aumento de las temperaturas a 2°C en media en relación a la

* Investigadora, Real Instituto Elcano

era preindustrial. Este aumento de temperatura es el que el IPCC¹ aconseja no rebasar si se quieren evitar las peores consecuencias del cambio climático. Queda todavía un largo camino por recorrer que no justifica totalmente que la COP16 se haya tildado de éxito sin matices. Lo que sí ha sido un éxito ha sido la vuelta al multilateralismo para afrontar un problema global y la habilidad diplomática de México que ha logrado acercar posturas contrapuestas en reiteradas ocasiones a lo largo de toda la cumbre.

La algarabía contenida al concluir la COP 16 en Cancún se debe posiblemente a dos factores. El primero es que un nuevo “fracaso” en las negociaciones climáticas hubiera sido quizá demasiado para los negociadores y para la opinión pública. La travesía en el desierto de las negociaciones internacionales estaba en entredicho desde Copenhague y se necesitaba un espaldarazo institucional para tomar aliento, al menos hasta la próxima COP. El segundo factor está relacionado con las muy limitadas expectativas que de manera reiterada se han transmitido a lo largo de 2010 en las cumbres de Bonn y Tianjin.

En Durban (COP17) se deberá hacer frente a los mismos retos que quedaron pendientes: (1) decidir si habrá o no un segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto; (2) aumentar los compromisos en materia de limitación de las emisiones para alcanzar las reducciones de los países desarrollados de entre un 25% y un 40% para 2020; (3) ahondar en las fuentes de financiación a largo plazo; (4) definir el término consenso en el seno de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) para poder avanzar en las negociaciones sin miedo al veto de un sólo país; y (5) determinar la vulnerabilidad de distintos países para determinar la recepción de fondos, entre otros.

Lo que dejó Copenhague

Además de un sabor agri dulce y una depresión post-COP, los 12 meses transcurridos desde la Cumbre de Copenhague han dado para mucho. Por un lado se han puesto en valor, al menos *de facto*, los principales logros del Acuerdo de Copenhague. Esto es así debido a que los Acuerdos de Cancún institucionalizan en el seno de la CMNUCC el Acuerdo de Copenhague y avanzan en la arquitectura de lo que se acordó el año pasado. Dado que la valoración casi unánime de Cancún es positiva, Copenhague tuvo que tener algún valor, además de ayudar a aprender de los errores...

A modo de recordatorio, el Acuerdo de Copenhague logró compromisos de reducción de emisiones tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, incluyendo a los mayores contaminadores (China, EEUU, UE, Brasil e Indonesia). Además, se incluyó el objetivo marcado por el IPCC de limitar el aumento de las temperaturas a 2°C en media en relación a la era preindustrial. Esta cifra se revisaría en 2015 con el fin de limitar el aumento máximo de las temperaturas a 1,5°C en media. Las reducciones concretas, el año base que toman los países, el porcentaje de emisiones que suponían en 2005 y las observaciones a tener en cuenta a la hora de analizar dichos compromisos se detallan a continuación en la Tabla 1.

¹ IPCC son las siglas en inglés del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático.

Tabla 1. Principales compromisos de la COP 15 y porcentaje de las emisiones globales

País	Compromisos de reducción	Año base	% de emisiones globales en 2005	Observaciones
Australia	5%-25%	2000	1.2%	La reducción del 5% es incondicional. Si hay un acuerdo global que no asegure que las emisiones de gases de efecto invernadero se estabilizan en 450ppm CO ₂ -eq, Australia reducirá sus emisiones en un 15%. Si el acuerdo internacional alcanzado asegura alcanzar el objetivo de 450 ppm CO ₂ -eq, entonces Australia se compromete a una reducción en sus emisiones del 25%
Brasil	36,1%-38,9%	e/t ²	6%	La deforestación, la industria, la ganadería, el aumento de la eficiencia energética y el aumento en el uso de energías renovables son los sectores en los que se centrarán las políticas de reducción de emisiones
China	40%-45% en intensidad de emisiones por unidad de PIB	2005	15.1%	Además, se compromete a aumentar la cuota de consumo de energía primaria no proveniente de origen fósil hasta el 15% aproximadamente así como a aumentar sus bosques y cubierta vegetal de manera significativa. Insiste en la voluntariedad de estos compromisos
EEUU	17% ³	2005	14.3%	De conformidad con la legislación nacional sobre energía y cambio climático
India	20%-25% en la intensidad de sus emisiones por unidad de PIB ⁴	2005	3.9%	Al igual que China, insiste en la voluntariedad de sus emisiones y la importancia de políticas nacionales
Indonesia	26%	n/d ⁵	4.3%	Inversiones en gestión del territorio, energías renovables, eficiencia energética, reducción de residuos, cambio hacia un sistema de transporte de menores emisiones de GEI y deforestación son los ejes de dichas reducciones
Japón	25%	1990	2.8%	Basa su compromiso en la existencia de un marco internacional justo y eficaz en el que participen las grandes potencias económicas con objetivos de reducción ambiciosos de emisiones de GEI
Rusia	15%-25%	1990	4.2%	El rango de emisiones dependerá de dos condiciones: (1) que se tenga en cuenta la capacidad de la masa forestal rusa; y (2) que todos los grandes emisores cumplan con sus obligaciones legales de reducción de emisiones de GEI de origen antropogénico
Sudáfrica	34% ⁶	e/t	0.9%	Sus compromisos dependen del apoyo financiero, la transferencia de tecnología y el apoyo por parte de los países desarrollados al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de Sudáfrica
UE	20%	1990	10.6%	La oferta de la UE de reducir sus emisiones de GEI un 30% está sujeta a que otros países hagan esfuerzos comparables

Fuente: Comunicaciones nacionales enviadas a la CMNUCC en 2010 y Jotzo (2010).

Uno de los requisitos para aumentar el grado de compromiso de las partes ha sido que las reducciones de emisiones sean comparables. El Acuerdo de Copenhague permitió a las partes expresar sus compromisos de diversas formas, como se aprecia en la Tabla 1.

² e/t =escenarios tendenciales.

³ El compromiso de EEUU también incluye, sujeto a la legislación sobre energía y cambio climático, objetivos de reducción del 30% en 2025, del 42% en 2030 y del 83% en 2050.

⁴ Según el comunicado de la India, las emisiones del sector agrícola no se contabilizarán en la evaluación de la intensidad energética.

⁵ n/d= no disponible.

⁶ Además, Sudáfrica se compromete a una reducción de sus emisiones en relación a los escenarios tendenciales del 42% en 2025.

Según McKibbin *et al.* (2010), dicha flexibilidad facilita el consenso a costa de complicar la comprensión de los esfuerzos de reducción de emisiones. En este sentido, han surgido varios trabajos que, asumiendo una serie de supuestos simplificadores (véase Jotzo, 2010, o McKibbin *et al.*, 2010), proporcionan una comparativa de los esfuerzos de reducción de emisiones usando distintos baremos. Los resultados de estos ejercicios indican que los esfuerzos podrían ser comparables, dependiendo de las medidas usadas y de los años de referencia escogidos. Los Acuerdos de Cancún reiteran que 1990 es el año de referencia⁷ aunque los países puedan expresar sus compromisos en base a otros años. A modo de ilustración, la Tabla 2 reproduce una parte del análisis de Jotzo.

Tabla 2. Objetivos de reducción de emisiones, distintos años de referencia (%)

Año de referencia	Variación en las emisiones en términos absolutos en función de distintos años de referencia. Puntos medios de los rangos de compromisos detallados en el Acuerdo de Copenhague ⁸		
	2005	2000	1990
EEUU	-17	-16	-3
EU-27	-20	-18	-25
Japón	-34	-33	-25
Rusia	19	22	-20
Canadá	-17	-13	0
Australia	-20	-15	-15
China	85	178	247
India	101	135	240
Indonesia	-13	-9	0
Brasil	-34	-33	-26
México	-15	-5	17
Corea del Sur	-20	-12	48
Sudáfrica	-16	-8	6
Media de los países del anexo I analizados en la muestra	-15	-13	-15
Media de los países no-anexo I analizados en la muestra	41	75	113

Fuente: Jotzo (2010, p. 31).

Como se observa en la Tabla 2, hay diferencias significativas entre países. China y la India, por ejemplo, aumentan sustancialmente sus emisiones. Otros países no incluidos en el anexo 1 del Protocolo de Kioto, como Brasil, Indonesia y Sudáfrica, reducen, mantienen o aumentan ligeramente sus emisiones. Si comparamos, sin embargo, las emisiones *per cápita* o las reducciones en la intensidad de las emisiones, veremos que las diferencias entre países son menores (véase Jotzo, 2010, p. 32-33).

También es importante saber si a nivel global los compromisos adquiridos por las partes y reflejados en los anexos del Acuerdo de Copenhague nos acercan al objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a 2°C en relación a la era preindustrial. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) junto con la *European Climate Foundation* y el Instituto Nacional de Ecología de México presentaron en este sentido un documento en noviembre de 2010 que analiza el tema. Las conclusiones no son muy halagüeñas ya que, según el estudio, para tener más de un 66% de probabilidades de no sobrepasar el aumento medio de las temperaturas de 2°C las emisiones de gases de efecto invernadero sería necesario que (véase UNEP, 2010, p. 12):

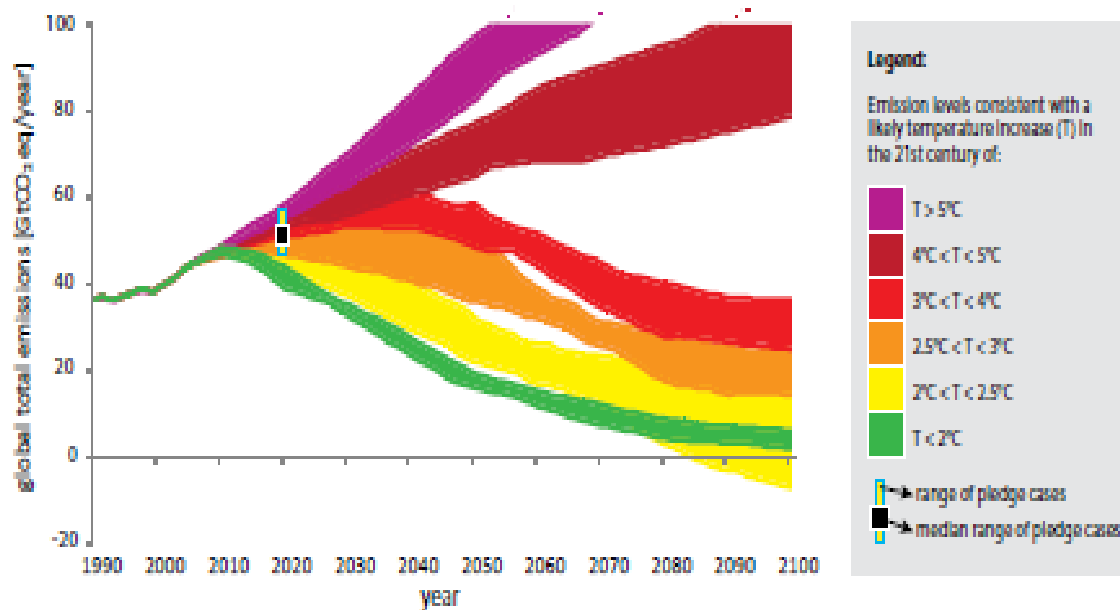
⁷ O el año base determinado de acuerdo con el artículo 3, párrafo 5 del Protocolo de Kioto.

⁸ Las cifras se refieren al escenario central que describe en el documento de investigación.

- Alcanzara su máximo anual global antes de 2020.
- En 2020 el nivel global de emisiones se situara en el entorno de las 44GtCO₂e.⁹
- Las tasas medias de reducción anual de emisiones de CO₂ provenientes de la industria y del sector energético se redujeran entre un 2.2% y un 3.1% en el período 2020-2050.
- En 2050 las emisiones globales fueran entre un 50% y un 60% inferiores a los niveles de 1990.
- En la segunda mitad del siglo, las emisiones del sector industrial y energético fueran negativas (haciendo uso, por ejemplo, de opciones como la reforestación).

Aunque es imposible determinar con absoluta certeza el aumento de temperaturas derivadas de los actuales niveles de compromiso (ya que dichos aumentos dependen a su vez de la materialización de los compromisos actuales y de las políticas post 2020), las proyecciones ofrecidas por el informe del PNUMA (véase UNEP, 2010) advierte de la brecha existente entre dichos compromisos y la consecución del objetivo de limitar dichos aumentos a 2°C. El Gráfico 1 muestra las proyecciones de aumento de las temperaturas en relación a los compromisos de reducción existentes.

Gráfico 1. Temperaturas proyectadas y compromisos de reducción de emisiones



Fuente: UNEP (2010, pp. 15 y 47).

Como se puede observar en el Gráfico 1, el rango de compromisos actuales (recuadro vertical azul turquesa) y su mediana (recuadro negro dentro del recuadro azul turquesa) no sería suficiente para asegurar un aumento de las temperaturas por debajo de 2°C. De hecho, 'sobrarían' entre 5GtCO₂e y 9GtCO₂e (dependiendo del escenario analizado por UNEP, 2010). Los negociadores internacionales son conscientes de este hecho ya que la comisaria europea Connie Hedegaard aseguró en rueda de prensa al finalizar la Cumbre de Cancún que están trabajando sobre el tema y que hay que seguir actuando en consonancia con lo que dice el informe, que tuvieron en cuenta durante la COP16.

⁹ Gigatoneladas de CO₂ equivalente.

A los compromisos de reducción analizados anteriormente se sumó uno de los elementos fundamentales del Acuerdo de Copenhague: el establecimiento de un fondo de financiación a corto plazo 2010-2012 (*fast-start finance*), por el cual los países desarrollados se comprometían a financiar la mitigación y la adaptación de los países en desarrollo, especialmente de los más vulnerables, con un fondo en el entorno de los 30.000 millones de dólares. Además, las partes se comprometieron a movilizar 100.000 millones de dólares anuales con el objetivo de dar respuesta a las necesidades de países en desarrollo, que se gestionaría a través del *Copenhagen Green Climate Fund* (y que tras los Acuerdos de Cancún se ha pasado a llamar *Green Climate Fund* y está encargado de la gestión de una parte sustancial de la financiación multilateral para la adaptación). Para saber si hay compromisos de financiación a corto plazo en sintonía con lo acordado en Copenhague para 2010-2012, es interesante repasar los datos disponibles. Aunque las cifras han variado durante el año, los últimos datos, según WRI, se resumen en la Tabla 3, que se presenta a continuación.

Tabla 3. Principales compromisos para el fondo de ayuda 2010-2012 (actualizado a 24/XI/2010)

País	Compromisos (US\$ mn)	Observaciones
UE	9.595	La última información disponible según WRI proporciona la siguiente asignación de fondos para 2010: el 33.4% se destina a adaptación, el 48.1% se destina a mitigación, el 16.4% se destina a REDD ¹⁰ y el 2.1% restante no ha sido asignado. Según la UE, este fondo no implicará reducciones en la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que pongan en peligro la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio. Los canales a través de los cuales se hará efectiva la ayuda son tanto bilaterales como multilaterales
Australia	589	Aproximadamente la mitad de los fondos irán destinados a adaptación. AUD\$146 millones se destinarán a REDD; AUD\$131 millones a agencias multilaterales para apoyar el crecimiento bajo en carbono y la adaptación; AUD\$ 36 millones para asociaciones en relación al cambio climático para fomentar el desarrollo; AUD\$38 millones para el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, en sus siglas en inglés). Aunque las declaraciones del gobierno aseguran que es dinero nuevo y adicional, los presupuestos enmarcan la ayuda como parte de la ayuda exterior al desarrollo a largo plazo. Los fondos se distribuirán a través de canales bilaterales y multilaterales
Canadá	396	CAD\$45 millones para adaptación; CAD\$291.5 millones para energía limpia; CAD\$40 millones para REDD; CAD\$18.5 millones para proyectos dentro del Fondo para el Medio Ambiente Mundial; CAD\$5 millones para proyectos y actividades a pequeña escala. No se especifica si estas cantidades son "nuevas y adicionales"
Japón	15.000	Aproximadamente un tercio se destinará a mitigación, que será financiado en su mayor parte por fondos públicos; US\$165 millones se destinarán a REDD+; ¹¹ US\$225 millones se destinarán a adaptación. Parte de los fondos provienen de iniciativas existentes, como el <i>Cool Earth Partnership</i> iniciados en 2008 y precursores de la iniciativa Hatoyama. Los fondos se canalizan a través de iniciativas bilaterales y multilaterales
Noruega	1.000	Los fondos se destinarán a la iniciativa REDD+. No se especifica si estos fondos son nuevos y adicionales
EEUU	3.429	Los fondos se destinarán a energías renovables, a adaptación y a REDD+, entre otros. La ayuda se canalizará a través de fondos bilaterales y fondos multilaterales. Estos incluyen el fondo de inversión para el clima, el fondo de tecnología limpia, fondo de inversión en bosques, etc.
Total	29.267	

Fuentes: World Resources Institute (2010).

Queda por determinar la financiación a largo plazo. Para esta última tarea el Acuerdo de Copenhague afirmaba que se establecería un Panel de Alto Nivel con el cometido de

¹⁰ Reducción de las emisiones por deforestación y degradación forestal.

¹¹ Incluye la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal y añade el objetivo de la conservación y la gestión sostenible de los bosques.

analizar las fuentes de financiación potenciales.

Preparando la COP16: Esperando a Godot en Cancún

A lo largo de 2010 se han llevado a cabo un buen número de reuniones preparatorias de la COP 16.¹² En las reuniones de Bonn (en abril, junio y agosto de 2010) y de Tianjin (octubre de 2010) se han podido observar avances, retrocesos, tensiones y demandas en consonancia con las posiciones tradicionales de las distintas partes implicadas en el proceso negociador.

Los avances más significativos han incluido el acercamiento entre países desarrollados y países en desarrollo en materia de reducción en las deforestaciones y degradación de los bosques (a pesar de algún pequeño retroceso en agosto). También ha habido entendimiento en materia de financiación a pesar de que algunos países en desarrollo criticasen la tardanza en la recepción de fondos y demandas en una mayor transparencia en la asignación de los mismos. Se han dado a lo largo del año las condiciones para cimentar la arquitectura de los acuerdos y se ha avanzado en el desarrollo y puesta en funcionamiento de instituciones. Los avances en materia de adaptación y de transferencia de tecnología han sido también significativos.

Las áreas donde se experimentaron mayores dificultades con anterioridad a la COP16, (o donde no hubo avances) incluyeron: (1) los compromisos de mitigación más allá de aquellos adquiridos tras el Acuerdo de Copenhague; (2) las negociaciones para asegurar un segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto (con posiciones contrarias de países como Japón o Rusia); (3) las decisiones sobre migraciones o justicia climática; y (4) la consecución de un acuerdo legalmente vinculante y las emisiones de los sectores de aviación o marítimo.

Las demandas más significativas previas a la COP 16 incluyeron las llamadas al realismo (en contraposición con las expectativas irreales generadas con anterioridad a la cumbre de Copenhague) y a trabajar en los temas más maduros, acordando dejar para Durban (COP17) los temas más espinosos. Adicionalmente, tanto la UE como EEUU pidieron un “paquete equilibrado” con derechos y obligaciones de todas las partes.

La lógica intrínseca de los acuerdos ambientales internacionales lleva a una espera que puede parecer casi perpetua. Así, hay que volver a decir que el largamente esperado, ambicioso, justo y vinculante acuerdo llegará... en 2011 (o en 2012, 2013...). Las negociaciones que han tenido lugar en 2010 permitieron predecir que en la COP16 se podían esperar avances en materia de verificaciones (si se materializaba un acercamiento entre China y EEUU), arquitectura financiera, REDD+, tecnología, adaptación, mejora de las capacidades y uso de los instrumentos de mercado.

Los Acuerdos de Cancún. Eco-posibilismo y la inteligencia adaptativa de conformarse con lo “posible” por ahora... sin olvidarse de lo necesario

Analizando los compromisos de mitigación se puede concluir que no hubo avances en comparación con lo acordado en Copenhague. Tampoco se esperaban. Lo que sí hubo es el reconocimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Copenhague dentro del marco de la CMNUCC. Se mantiene el mandato de seguir negociando en este sentido en ambas vías de negociación (AWG-LCA y AWG-KP), reconociendo que los países

¹² Para un análisis detallado de los resultados de las reuniones más significativas consúltese Lázaro Touza (2010) así como la página web de la CMNUCC.

desarrollados tienen una responsabilidad histórica en materia de emisiones de gases de efecto invernadero y respetando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los Acuerdos de Cancún dejan para futuras negociaciones las decisiones sobre el devenir del segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto. En relación a los países en vías de desarrollo, se reconoce que las prioridades son la erradicación de la pobreza y el fomento del desarrollo económico. En este sentido, las acciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero adicionales a las ya implementadas están condicionadas a la recepción de ayuda.

En relación a la visión conjunta para una cooperación a largo plazo, se resalta que la adaptación es igual de importante que la mitigación. Así, indirectamente se hace referencia a la necesidad de avanzar en el diseño coordinado de ambas acciones a todos los niveles, evitando, por ejemplo, que las futuras actuaciones en materia de adaptación (a mayores temperaturas en las ciudades por ejemplo) vayan en detrimento de los objetivos de mitigación (por ejemplo, a través de instalaciones de aire acondicionado que aumentan el consumo de energía y las emisiones de CO₂). En este epígrafe se hace referencia (en consonancia con el Acuerdo de Copenhague) al límite en el aumento de las temperaturas a 2°C en media en relación a la era preindustrial. Además, se reitera que se analizará la posibilidad de limitar dicho aumento a 1,5°C en 2015. La revisión de este límite comenzará en 2013.

Los Acuerdos de Cancún reconocen, a su vez, la necesidad de reforzar el diálogo con distintos agentes sociales de todos los ámbitos y a todos los niveles (internacional, nacional, regional y local) del mundo empresarial y de la sociedad civil. Se mencionan expresamente a los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad y las comunidades indígenas. El respeto pleno a los derechos humanos se recalca como un deber en todas las acciones que se emprendan para luchar contra el cambio climático. Asimismo, se reconoce el hecho de que para construir una sociedad baja en carbono se va a requerir un cambio de paradigma, con oportunidades que surgirán de los procesos de innovación tecnológica, de la puesta en marcha *de facto* de iniciativas de desarrollo sostenible que preserven distintos tipos de capital y que aseguren una transición justa, en línea con las demandas de las asociaciones de trabajadores.

En el frente de la adaptación (área en la que estuvo involucrada directamente España), se estableció el Marco de Adaptación de Cancún y el Comité de Adaptación para el desarrollo, puesta en marcha y asesoramiento para la adaptación. Las recomendaciones a las partes incluyen: (1) la planificación a todos los niveles geográficos de acciones para la adaptación al cambio climático; (2) el establecimiento de prioridades en materia de adaptación; (3) el desarrollo de estudios de impacto, vulnerabilidad y posibilidades de adaptación; (4) el fortalecimiento de las capacidades de adaptación, el aumento de la resistencia de los sistemas económicos y naturales a través, *inter alia*, de una gestión sostenible de los recursos naturales; (5) la mejora de los sistemas de reducción de riesgos derivados del cambio climático; (6) la mejora de la coordinación en materia de migraciones; (7) fomentar el desarrollo y la transferencia de tecnología; y (8) fortalecer los sistemas de conocimiento y concienciación climática y mejora de la información climática. Adicionalmente, comienza un programa de trabajo para el establecimiento de un mecanismo internacional de compensación de pérdidas resultantes de fenómenos climáticos para los países en desarrollo (MMA, 2010).

En lo relativo a la transparencia y a la información, se ha aumentado la frecuencia y el tipo de información requerida. Así, los países desarrollados deben presentar, además del

existente informe anual de emisiones, un informe bianual de progreso en materia de mitigación de sus emisiones, la evolución esperada de las mismas y la ayuda prestada a países en desarrollo en materia de financiación, tecnología y fortalecimiento de capacidades. Los países en desarrollo deberán someter al sistema de control internacional (MRV, en sus siglas en inglés) las acciones en materia de lucha contra el cambio climático apoyadas por la financiación internacional. El resto de las acciones de los países en desarrollo serán verificadas por un sistema internacional de consulta y análisis (ICA, en sus siglas en inglés), respetando la soberanía nacional (como pedía China).

La financiación ha sido uno de los elementos clave tanto en Copenhague como en Cancún. Las cifras acordadas en los acuerdos de Cancún no han variado en relación al Acuerdo de Copenhague (en el entorno de los 30.000 millones de dólares entre 2010-2012 y la movilización de 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 provenientes de fuentes públicas y privadas como, por ejemplo, impuestos sobre las transacciones financieras o la subasta de derechos de emisión). Además, los países desarrollados deben presentar un documento relativo a la financiación comprometida a corto plazo en mayo de 2011, 2012 y 2013. Las cifras comprometidas a largo plazo son sustanciales, aunque se quedan cortas en relación a las demandas de países en desarrollo y de parte de la sociedad civil. En lo que sí se ha avanzado es en la arquitectura de la financiación. Se ha avanzado en la creación del Fondo Climático Verde (*Green Climate Fund*) a través del cual fluirán buena parte de los fondos multilaterales de adaptación, en cuyo diseño estarán involucrados países desarrollados y en desarrollo. Estos últimos en mayor medida.¹³ El Banco Mundial será el gestor interino y estará sujeto a una revisión pasados tres años de la puesta en marcha del fondo. La gestión de dicho fondo estará determinada por un consejo de 24 miembros con igual representación de países en desarrollo y países desarrollados.

Los avances en materia de reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques requieren la elaboración y puesta en funcionamiento de estrategias de gestión de bosques a nivel nacional así como la evaluación del progreso conseguido. En relación a la financiación de este apartado, se espera que haya desarrollos relevantes para la COP17 en Durban, especialmente para la evaluación del progreso conseguido, quizá haciendo uso de mecanismos de flexibilidad como los mercados de carbono.

El nacimiento del Mecanismo Tecnológico y de su Comité Ejecutivo, así como del Centro y Red de Tecnología Climática, han supuesto los avances más significativos en relación al desarrollo y transferencia de tecnología. El cometido de estas instituciones es el análisis de las necesidades en materia de tecnología y la aportación de recomendaciones para el desarrollo y la transferencia tecnológica.

A pesar de la incertidumbre sobre el segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto, los Acuerdos de Cancún han dado un espaldarazo al uso de mecanismos de flexibilidad existentes cara a la COP17. Además, abre la puerta para explorar el uso de nuevos mecanismos de mercado. A nivel teórico, la eficiencia estática y dinámica de dichos mecanismos apoya dichas iniciativas. Los límites de los sistemas ambientales, el proceso de negociación, la viabilidad política y la aceptación social de dichos

¹³ Según la Decisión Provisional CP. 16 (p. 16), el diseño del Fondo Climático Verde se hará mediante un comité transitorio formado por 40 miembros, de los cuales 15 provendrán de países desarrollados y 25 de países en desarrollo. En concreto, siete serán de África, siete de Asia, siete de América Latina y el Caribe, dos de los pequeños Estados insulares en desarrollo y dos de los países menos desarrollados.

mecanismos, no obstante, pueden jugar un papel significativo en futuras decisiones sobre el desarrollo de dichas herramientas.

Algunas valoraciones de los Acuerdos de Cancún

A modo de resumen, la expresión quizá más repetida por los negociadores al finalizar la COP16 ha sido que se han “anclado” o afianzado los compromisos en materia de reducción de emisiones que se comprometieron en el marco del Acuerdo de Copenhague a lo largo de 2010. La valoración casi unánime de este hecho es positiva ya que algunos negociadores internacionales han confesado que el proceso negociador comenzaba a tambalearse antes de los Acuerdos de Cancún y que es la primera vez que todas las grandes potencias se han comprometido (con cifras concretas) a reducir sus emisiones de GEI dentro del marco de la CMNUCC. Además, se han establecido las primeras medidas operativas de la arquitectura financiera para la financiación a largo plazo y de las evaluaciones de dicha financiación. Los avances en las verificaciones internacionales y domésticas han dado a su vez un margen de maniobra a las tensas negociaciones que se han vivido a lo largo de 2010 entre China y EEUU. A estos elementos se une el reconocimiento de que los esfuerzos actuales son insuficientes y de que los países desarrollados (véase la decisión del AWG-KP) deben reducir sus emisiones entre un 25% y un 40%.

La UE ha valorado el resultado de Cancún como un paquete positivo y “equilibrado” que se aproxima a las demandas de la UE aunque sin llegar a un acuerdo suficientemente ambicioso y legalmente vinculante. Además, desde la UE se piensa que los Acuerdos de Cancún pueden facilitar que continúe el proceso negociador en aras de conseguir un segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto en Durban. En relación al liderazgo perdido en Copenhague, la UE ve Cancún como el terreno en el que al menos parte de este liderazgo ha sido reconquistado gracias al apoyo que la UE ha prestado al gobierno mexicano y el éxito de este último en la consecución de los acuerdos alcanzados. Además, la UE resalta su alto grado de compromiso en la lucha contra el cambio climático derivado de los objetivos marcados para 2020 y las iniciativas como la estrategia 2050 para una Europa baja en carbono que se presentará en tres meses, según Connie Hedegaard.

Por su parte, desde el otro lado del Atlántico se ha valorado especialmente la labor diplomática ejercida por parte de las distintas delegaciones negociadoras. Así, se recomienda dar mayor relevancia a dicha labor en futuras cumbres como complemento indispensable a la labor de los técnicos.

Desde parte del sector empresarial la valoración de los Acuerdos de Cancún también ha sido relativamente positiva en relación al desarrollo en el terreno de los Mecanismos de Desarrollo Limpio, ya que se avanza en la transparencia y en la estandarización de los criterios para los proyectos y se integran en dichos mecanismos, por ejemplo, la captura y el almacenamiento de carbono (CAC o CCS, en sus siglas en inglés) siempre que se cumplan ciertos criterios ambientales. Tanto a nivel técnico como a nivel regulatorio sigue habiendo reservas en relación a la CAC. La captura y el almacenamiento de carbono es una solución reactiva y de final de etapa o *end-of-pipe* (más que preventiva). Este hecho hace que desde algunos sectores empresariales y de la sociedad civil cuestionen si la captura y el almacenamiento de carbono es la mejor alternativa a un problema que requiere una “revolución” energética más que un “avance y adaptación” del modelo actual. El sector empresarial también ha valorado positivamente el esfuerzo que ha realizado el gobierno mexicano en relación a los diálogos público-privados que han tenido

lugar y que han tratado temas como los instrumentos de flexibilidad, tecnología y financiación. Por último, desde el sector empresarial, como viene siendo habitual, se piden marcos regulatorios estables y a largo plazo (2050) que permitan la planificación estratégica de las inversiones bajas en carbono.

Conclusiones: Si en diciembre de 2009 la percepción generalizada fue de fracaso de la Cumbre de Copenhague, parece que considerar los Acuerdos de Cancún como un éxito sin matices sea algo desproporcionado. Es cierto que, por el momento, se ha vuelto al multilateralismo con el fin de proveer de un bien público global como es una atmósfera estable. También se han visto avances en las instituciones que van a regular los compromisos adquiridos en Copenhague. Además, se ha avanzado en aquellos temas, como la deforestación, que ya estaban maduros. El clima de confianza ha vuelto y se ha impuesto un consenso amplísimo pese a la objeción de Bolivia.

Quedan pendientes, sin embargo, muchos de los aspectos más espinosos de las negociaciones y no parece que el fantasma de Copenhague vaya a desaparecer totalmente hasta que la comunidad internacional aumente su compromiso y limite así el aumento medio de las temperaturas a 2°C, como mucho. Sigue haciendo falta avanzar en el marco normativo para alcanzar un acuerdo ambicioso, justo y legalmente vinculante. Se precisan mayores esfuerzos de todos los países, aunque China y EEUU siguen teniendo la llave de los avances en materia de mitigación. Esperemos que el espíritu de Cancún acompañe a las delegaciones hasta Durban.

Lara Lázaro
Investigadora, Real Instituto Elcano

Referencias bibliográficas

- Anon. (2010), "How to Live with Climate Change", *The Economist*, 27/XI/-3/XII/2010.
- Anon. (2010), "Facing the Consequences", *The Economist*, 27/XI/-3/XII/2010.
- Anon. (2010), "A Surprising Success", *The Economist*, 11/XII/2010.
- Falkner, R., H. Stephan y J. Vogler (2010), "International Climate Policy After Copenhagen: Towards a 'Building Blocks' Approach", *Global Policy*, vol. 1, nº 3, pp. 252-262.
- Greenpeace (2010), "Cumbre de Cancún. Un paso más en la lucha contra el cambio climático", noviembre.
- http://www.iisd.org/pdf/2009/redd_negotiations.pdf.
- http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_kp.pdf.
- http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf.
- <http://unfccc.int/home/items/5262.php>.
- Jotzo, F. (2010), "Comparing the Copenhagen Emission Targets", Research Report, nº 78, Environmental Economics Research Hub, Crawford School of Economics and Government, Australian National University, noviembre.
- Lázaro Touza, L.E. (2010), "Después del mal arranque de Copenhagen", *Política Exterior*, vol. XXIV, nº 138, pp. 150-162.
- Lomborg, B. (2010), "Time for Europe to Show Real Vision on Climate", *Financial Times*, 11/XII/2010.
- McKibbin, W.J., A. Morris y P.J. Wilcoxon (2010), "Comparing Climate Commitments: A Model-Based Analysis of the Copenhagen Accord", Discussion-Paper 10-35, The Harvard Project on International Climate Agreements, Harvard Kennedy School, John F. Kennedy School of Government.
- MMA (2010), "Nota sobre los resultados de las negociaciones internacionales, tras la celebración de la 16ª conferencia de las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la 6ª sesión de la conferencia de las partes que son partes del Protocolo de Kioto",
- http://www.mma.es/secciones/cambio_climatico/pdf/web_resultados_cancun.pdf.
- Pew Center on Global Climate Change, (2010), "Sixteenth Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change and Sixth Session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol", Cancún, México, 29/XI/-10/XII/2010.
- UNEP (2010), "The Emissions Gap Report. Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1.5°C? A Preliminary Assessment".
- WRI (2010), "Summary of Climate Finance Pledges Put Forward by Developed Countries", http://pdf.wri.org/climate_finance_pledges_2010-11-24.pdf.