

FOREIGN AFFAIRS LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 11 • NÚMERO 1
ENERO-MARZO DE 2011

¿Qué sucedió (y por qué)?

Una evaluación de los Acuerdos de Cancún

Robert N. Stavins

Cita recomendada:

Stavins, Robert N., (2011) “¿Qué sucedió (y por qué)?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*,
Vol. 11: Núm. 1, pp. 42-49. Disponible en: www.falitam.mx

¿Qué sucedió (y por qué)?

Una evaluación de los Acuerdos de Cancún

Robert N. Stavins



LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES SOBRE EL CLIMA que se llevaron a cabo en Cancún, México, han concluido, y a pesar de las fatídicas predicciones que dominaron las semanas y los meses previos a dicha reunión, se debe considerar que la XVI Conferencia de las Partes (COP-16) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Cmnucc) fue un éxito. Representa un modesto avance. No se debe esperar nada más de este proceso.

Como declaré en mi ensayo del 19 de noviembre de 2010, “Defining Success for Climate Negotiations in Cancún”, el desafío clave era continuar el proceso de construir un cimiento sólido para una acción global significativa y de largo plazo (no necesariamente una idea de triunfo inmediato y muy visible). Esto se logró en Cancún.

Los Acuerdos de Cancún, como se ha llamado a los dos documentos clave [Resultados del Grupo de Trabajo Ad Hoc Sobre la Acción de Cooperación a Largo Plazo (AWG-LCA) y del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Futuros Compromisos para las partes del Anexo I del Protocolo de Kioto (AWG-KP)], hicieron justo lo que se necesitaba, a saber, mejorar la estructura del Acuerdo de Copenhague con un paquete equilibrado que dé pasos significativos hacia la instrumentación de los elementos clave del Acuerdo. Los delegados presentes en Cancún

ROBERT N. STAVINS es profesor de la cátedra Albert Pratt de Negocios y Gobierno, director del programa de Economía Ambiental de Harvard y presidente del Grupo de Profesores de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Publicado originalmente en *An Economic View of the Environment*, 13 de diciembre de 2010, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/analysis/stavins/>

redactaron y adoptaron, con éxito, un acuerdo que integra la promesa de todas las principales economías del mundo de reducir los gases de efecto invernadero, que establece un fondo para ayudar a los países más vulnerables y que evita algunos de los obstáculos políticos que hubieran podido arruinar las negociaciones, en específico, las decisiones sobre el (muy incierto) futuro del Protocolo de Kioto.

Comenzaré evaluando los elementos clave de los Acuerdos de Cancún. Después, examinaré si los avances graduales que representan los Acuerdos realmente se deben considerar un éxito. Y, finalmente, preguntaré por qué las negociaciones de Cancún desembocaron en los resultados alcanzados.

EVALUACIÓN DE LOS ELEMENTOS CLAVE DE LOS ACUERDOS DE CANCÚN

PRIMERO, LOS ACUERDOS DE CANCÚN ofrecen objetivos y acciones para mitigar las emisiones (presentados conforme a lo establecido en el Acuerdo de Copenhague) para aproximadamente 80 países, entre los que se incluyen, de forma notable, todas las grandes economías. De esta forma, los Acuerdos codifican el compromiso de los principales emisores del mundo —entre ellos, China, Estados Unidos, la Unión Europea, la India y Brasil— de alcanzar objetivos y emprender acciones para reducir las emisiones para 2020. La diferencia entre los países incluidos o no en el Anexo 1 se difumina en los Acuerdos de Cancún aún más de lo que estaba en el Acuerdo de Copenhague. Éste es, sin duda, otro paso en la dirección correcta.

Además, por primera vez, los países convinieron —en un acuerdo oficial de Naciones Unidas— mantener el incremento de la temperatura por debajo del promedio global de 2 grados Celsius. Este acuerdo permite llevar estas aspiraciones, al igual que las promesas de emisiones de países individuales, al proceso formal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por primera vez, adoptando, básicamente, el Acuerdo de Copenhague 1 año después de que fuera “anotado” en la COP-15. (También hay una gran cantidad de inexactitudes políticamente correctas y, en ocasiones, sencillamente absurdas en los Acuerdos de Cancún, entre las que se incluye la referencia repetida a diferentes interpretaciones del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” de la Cmnucc, así como algunos debates para analizar el objetivo de 1.5 grados Celsius.)

Sin embargo, a pesar del objetivo de 2 grados Celsius [concentración de 450 partes por millón (ppm) de dióxido de carbono], los Acuerdos no son más estrictos que la recopilación de proposiciones pactadas en el Acuerdo de Copenhague de 2009. Pero, como ha indicado Michael Levi del Council on Foreign Relations, el Acuerdo de Cancún “debe ser aclamado no porque resuelva todo, sino porque eligió no hacerlo”. Como mis colegas y yo hemos declarado repetidas veces en nuestro trabajo dentro del Proyecto de Harvard en Acuerdos Internacionales sobre Acuerdos Climáticos, muchas de las iniciativas más importantes para resolver el cambio cli-

mático ocurrirán fuera del proceso de Naciones Unidas (a pesar de lo importante de dicho proceso).

Segundo, los Acuerdos amplían los mecanismos de monitoreo y verificación que se establecieron en el Acuerdo de 2009. Es importante tomar en cuenta que estos mecanismos ahora incluyen “la consulta y el análisis internacional” de las medidas de mitigación de los países en desarrollo. Los países informarán sobre sus inventarios de gases de efecto invernadero a un grupo de expertos independiente que monitoreará y verificará los reportes de disminución de emisiones y las medidas tomadas.

Tercero, los Acuerdos establecen un Fondo Verde para brindar financiamiento para la mitigación y la adaptación. Es importante destacar que los acuerdos nombran al Banco Mundial como fideicomisario temporal del Fondo, a pesar de las objeciones de muchos países en desarrollo, y crean un comité supervisor formado, en parte, por representantes de los países donadores. Además, los Acuerdos establecen una meta para que los países desarrollados movilicen 100 000 millones de dólares para 2020 con el fin de apoyar la mitigación y la adaptación en los países en desarrollo, un objetivo de financiamiento que incluiría recursos públicos y privados (es decir, mercados del carbono y finanzas privadas), flujos bilaterales y multilaterales, así como el Fondo Verde.

De las acciones individuales de los países ricos del mundo dependerá que los recursos alcancen los montos establecidos en Copenhague y en Cancún. Sin embargo, es interesante que la sección sobre adaptación de los Acuerdos de Cancún preceda a la sección de mitigación. Las cosas han cambiado mucho desde los días en que los economistas eran prácticamente los únicos que pedían que se atendiera la adaptación (junto con la mitigación). Recuerdo cuando se acusó a los economistas de tirar la toalla y de que no les importaba el medio ambiente.

Cuarto, los Acuerdos promueven iniciativas para la protección de la selva tropical (o, según la ONU, Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación de Bosques, REDD+), y da los siguientes pasos para establecer un programa en el que los países ricos puedan ayudar a prevenir la deforestación en los países pobres, quizá trabajando a través de mecanismos de mercado (a pesar del exhorto de Bolivia y de otros países de izquierda y con tendencias izquierdistas de dejar fuera de la mezcla política el alcance del “capitalismo global”).

Quinto, los Acuerdos de Cancún establecen una estructura para evaluar las necesidades y las políticas para transferir tecnologías de energía limpia y adaptación para el cambio climático a los países en desarrollo, y un —aún por definir— Centro y Red de Tecnología Ambiental con el fin de establecer una red global que vincule a los proveedores de tecnología con las necesidades tecnológicas.

Asimismo, los Acuerdos suscriben un papel continuo para los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) y otros “mecanismos basados en el mercado”; indican que los proyectos de captura y almacenamiento de carbono se deberían incluir en los créditos de carbono de los MDL, y ofrecen cierto reconocimiento especial

de la situación de los países de Europa Central y Oriental (antes conocidos como “partes en transición hacia la economía de mercado”, de acuerdo con la ONU), y Turquía (países incluidos en el Anexo 1 del Protocolo de Kioto, aunque definitivamente más pobres que los otros miembros de ese grupo de países industrializados).

Eso es, en resumen, lo que contienen las 32 páginas de los Acuerdos de Cancún. Como me dijo un miembro de una de las principales delegaciones nacionales que acudieron a Cancún unas horas después de concluidas las negociaciones: “Es un avance gradual, pero aun así es un avance”.

¿LOS PASOS GRADUALES SON REALMENTE UN ÉXITO?

RECUERDO QUE EN MI ENSAYO del 19 de noviembre de 2010 señalé que el mejor objetivo de las pláticas sobre cambio climático de Cancún tendría que consistir en lograr un progreso real sobre una base sólida para tomar medidas globales significativas y de largo plazo. Dije eso debido a ciertas realidades científicas y económicas fundamentales que no repetiré aquí. En el ensayo previo, también describí lo que constituiría “un progreso real en Cancún”. Una rápida comparación de los criterios que planteé el 19 de noviembre y los Acuerdos de Cancún del 11 de diciembre de 2010 me dice que el resultado de Cancún se debe considerar un éxito.

Mi primer criterio para calificarlo como un éxito era que la Convención sobre el Cambio Climático debía aceptar los procesos paralelos que están iniciando las discusiones multilaterales sobre política de cambio climático: el Foro de las Grandes Economías sobre Energía y Clima o MEF (un punto de reunión para debates multilaterales, no para negociaciones, entre los países emisores más importantes), el G-20 (reuniones periódicas de los ministros de finanzas, y en ocasiones de los jefes de gobierno, de las veinte economías más grandes del mundo) y otras organizaciones y discusiones multilaterales y bilaterales. Aunque el liderazgo anterior de la Cmnucc parecía ver al MEF, al G-20 y a la mayoría de los foros no relacionados con ella como la competencia, incluso, como una amenaza, el nuevo liderazgo de la Convención al mando de la secretaria ejecutiva Christiana Figueres muestra una actitud positiva y pragmática hacia estos procesos paralelos.

Mi segundo criterio era que las tres vías principales de negociación se consolidaran. Estas vías eran las siguientes: primero, la vía del Protocolo de Kioto de la Convención (negociar los objetivos nacionales para un posible segundo período de compromiso, después de 2012, para el Protocolo de Kioto); segundo, la vía de negociación de la Cmnucc para la Acción de Cooperación a Largo Plazo, es decir, un acuerdo internacional futuro de carácter no definido, y tercero, el Acuerdo de Copenhague negociado y anotado en la COP-15 en Dinamarca, en diciembre de 2009.

En un ensayo del 19 de noviembre de 2010, señalé lo siguiente:

Consolidar estas tres vías en dos (o mejor aún, en una sola) sería otro avance significativo. Una manera como esto podría suceder sería que las negociaciones

de la LCA tomaran como punto de partida el Acuerdo de Copenhague existente, que marcó un avance importante al borrar por primera vez (aunque sin eliminarla del todo) la infructuosa y totalmente obsoleta distinción que se hace en el Protocolo de Kioto entre los países incluidos en el Anexo 1 y aquellos que no lo están. (Nótese que más de cincuenta países no incluidos en el Anexo 1 ahora tienen un ingreso per cápita mayor que los países más pobres del Anexo 1).

Esto es precisamente lo que ha sucedido. Los Acuerdos de Cancún —producto de las negociaciones de la vía de negociación para la Acción de Cooperación a Largo Plazo— se basan directa, explícita y totalmente en el Acuerdo de Copenhague. Las dos vías se han convertido en una.

Por desgracia, la vía del Protocolo de Kioto continúa, y una decisión de un posible segundo período de compromiso (posterior a 2012) para el Protocolo de Kioto se ha dejado para la COP-17, que tendrá lugar en Durban, Sudáfrica, en diciembre de 2011. Es difícil imaginar un segundo período de compromiso significativo (o de cualquier tipo) para el Protocolo de Kioto si Estados Unidos no participa, ya que Japón y Rusia han expresado claramente que no aceptarán otros objetivos; también es poco probable que Australia y Canadá participen. No obstante, hay que tener en cuenta que ese tema tendrá que ser abordado en Durban dentro de un año. Dado que el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto finaliza en 2012, la COP-17 será la última oportunidad para abordar ese polémico tema.

Si alguien está de acuerdo con mi opinión —que he presentado previamente en diversos artículos de mi ciberbitácora (*blog*)— de que el Protocolo de Kioto está viciado de origen y de que la distinción dicotómica que hace el Protocolo entre los países incluidos en el Anexo 1 y aquellos que no lo están es la pesada ancla que detiene el avance significativo en política climática internacional, entonces no pensará que son malas noticias que un segundo período de compromiso para el Protocolo sea cada vez menos improbable. En ese caso, compartiré mi desilusión por el hecho de que el tema haya sido diferido (reconociendo, no obstante, que de no haberse diferido, las reuniones de Cancún se habrían colapsado entre resentimiento y recriminaciones). También escribí lo siguiente en mi artículo del 19 de noviembre de 2010:

El principio de la Convención sobre el Cambio Climático de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” podría volverse significativo a través de los principios duales de que todos los países reconocen sus emisiones históricas (léase, el mundo industrializado) y que todos los países son responsables de sus emisiones futuras (pienso en las economías emergentes de rápido crecimiento).

Los Acuerdos de Cancún hacen esto al reconocer directa y explícitamente los principios duales. Esto puede representar el siguiente paso en un movimiento

que va más allá de lo que ha sido el “teclado QWERTY” (es decir, una dependencia improductiva en las vías) de la política climática internacional: la distinción que se hace en el Protocolo de Kioto entre el pequeño grupo de países incluidos en el Anexo I con objetivos cuantitativos y la gran mayoría de países del mundo sin responsabilidades.

Diversas arquitecturas políticas podrían aprovechar estos principios duales y volverlos operativos, lo que terminaría con la división política que existe entre el mundo industrializado y el mundo en desarrollo. (En el Proyecto de Harvard sobre Acuerdos Climáticos, hemos desarrollado una gama de propuestas arquitectónicas que podrían hacer que estos principios duales fueran operativos. Véase, por ejemplo, “Global Climate Policy Architecture and Political Feasibility: Specific Formulas and Emission Targets to Attain 460 ppm CO₂ Concentrations”, de Valentina Bosetti y Jeffrey Frankel, y “Three Key Elements of Post-2012 International Climate Policy Architecture”, de Sheila M. Olmstead y Robert N. Stavins.)

Mi tercer criterio para el éxito era avanzar con acuerdos específicos y limitados, por ejemplo en la REDD+, el financiamiento y tecnología. Ese paso, de hecho, ha ocurrido en los tres ámbitos de los Acuerdos de Cancún, como lo he descrito previamente.

Mi cuarto criterio para el éxito se vincula con la posibilidad de que las partes de las reuniones de Cancún pudieran mantener expectativas sensatas y, en consecuencia, desarrollaran planes efectivos. Lo han hecho. La cuestión clave no era lo que Cancún lograra en el corto plazo, sino si ayudaría a que el mundo esté en una mejor posición dentro de 5, 10 y 20 años en cuanto a una vía de acción efectiva en el largo plazo para lidiar con la amenaza del cambio climático global.

A pesar de que algunos grupos de defensa —y, en ese caso, algunos países— sin duda están desilusionados por el resultado de Cancún, creo que es justo decir que este criterio final del éxito se satisfizo: los Acuerdos de Cancún pueden ayudar al mundo a tomar el camino hacia un plan efectivo de acción significativa para el largo plazo.

¿POR QUÉ TUVO ÉXITO CANCÚN?

SI MI EVALUACIÓN DEL ÉXITO DE CANCÚN es válida, entonces es razonable preguntarse por qué las charlas de Cancún produjeron este resultado exitoso, en particular en contraste con lo que mucha gente considera un resultado menos exitoso en las negociaciones de Copenhague de 2009. Para responder a esta pregunta, me permitiré ampliar algunos de los puntos presentados en un profundo ensayo de Elliot Diringer, Vicepresidente de Estrategias Internacionales del Pew Center on Global Climate Change.

Primero, el gobierno mexicano, a través de una planificación cuidadosa y metódica a lo largo de 2009, se preparó bien y mostró una tremenda habilidad al presidir las negociaciones. Piénsese, por ejemplo, en la brillante forma como la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Patricia Espinosa, quien fungió como

Presidenta de la COP-16, prestó atención a las objeciones de Bolivia (y, en ocasiones, de varios países izquierdistas y de tendencia izquierdista de Latinoamérica, conocidos de forma colectiva como Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), y luego simplemente dictaminó que el respaldo de 193 países significaba que se había alcanzado el “consenso” y que los Acuerdos de Cancún habían sido adoptados por la Conferencia. En un momento crítico, la canciller Espinosa hizo notar que “consenso no significa unanimidad”, y ¡eso fue todo!

Esta respuesta puede compararse con la desafortunada presidencia de la COP-15 del Primer Ministro danés, Lars Løkke Rasmussen, quien permitió que las objeciones de un pequeño grupo similar de cinco países relativamente poco importantes (Bolivia, Cuba, Nicaragua, Sudán y Venezuela) descarrilara esas negociaciones, que por lo tanto “anotaron” pero no adoptaron el Acuerdo de Copenhague de diciembre de 2009.

Los mexicanos también facilitaron hábilmente que grupos pequeños de países se reunieran para adelantar negociaciones productivas, pero se aseguraron de que cualquier país se pudiera unir a esas reuniones si lo deseaba. Por lo tanto, las negociaciones avanzaron, pero sin el sentido de exclusividad que aisló a tantos países pequeños (y a algunos países grandes) en Copenhague.

El papel clave que desempeñó el liderazgo mexicano es congruente con la idea de que México pertenece al pequeño grupo de “Estados puente” que pueden desempeñar papeles particularmente importantes en este proceso debido a su credibilidad en los dos mundos que se engarzan en debates divisorios en Naciones Unidas: el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Hemos analizado esto en el reciente informe del Proyecto de Harvard sobre Acuerdos Climáticos, “Institutions for International Climate Governance”. México y Corea del Sur son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, pero también son países que no están incluidos en el Anexo 1 del Protocolo de Kioto. Eso le confiere a México —y le dio a la canciller Espinosa— un grado de credibilidad ante los diversos grupos que conforman la Convención, credibilidad que no tenía el Primer Ministro danés Rasmussen en la COP-15 de 2009.

Segundo, China y Estados Unidos marcan la pauta para muchos otros países al negociar entre ellos de forma civilizada, aunque no siempre lleguen a un acuerdo. Esto contrasta con el tono que predominó durante y después de Copenhague, cuando las acusaciones que se lanzaron estos dos gigantes del escenario internacional llevaron a un juego de inculpaciones en los meses posteriores a las charlas de Copenhague.

Como escribiera Elliot Diringer, quizá reconocieron que “la mejor manera de evitar la culpa era evitar el fracaso”. Más allá de esto, aunque se debe dar crédito a ambos países, el cambio de conducta de la delegación china fue sorprendente de 2009 a 2010. Como escribió Coral Davenport en *The National Journal*, parecía que los chinos habían iniciado una “ofensiva amistosa”. Al trabajar en Cancún en nombre del Proyecto de Harvard sobre Acuerdos Climáticos, pude confirmar per-

sonalmente el enorme incremento, en contraste con años anteriores, en apertura de los miembros de la delegación oficial china, así como el gran número de miembros chinos de la sociedad civil que asistieron a las reuniones de Cancún.

Tercero, existía la preocupación de que si el resultado de las negociaciones de Cancún se percibía como fallido, podría ser el principio del fin del proceso de la ONU. Debido a que muchos países (en particular, países en desarrollo, que conformaban la gran mayoría de los 194 países presentes en Cancún) están muy interesados en que la ONU y la Convención Marco sigan siendo el centro de las negociaciones internacionales sobre cambio climático, la amenaza implícita proporcionaba un fuerte incentivo para que varios países se aseguraran de que las negociaciones de Cancún no “fallaran”.

Cuarto, bajo el liderazgo pragmático de la Secretaria Ejecutiva de la Convención, Christiana Figueres, el realismo podría finalmente haber eclipsado al idealismo en estas negociaciones internacionales. Muchos observadores han notado que varias delegaciones —y probablemente la mayoría de los participantes de las ONG y de la sociedad civil— de las COP anteriores se podrían haber engañado y pensado que los recortes ambiciosos en las emisiones de gases de efecto invernadero eran inminentes y que se podría garantizar el tope de 450 ppm/2 grados Celsius.

La aceptación de los Acuerdos de Cancún sugiere que la comunidad diplomática internacional ahora puede reconocer que es mejor dar pasos graduales en la dirección correcta que enredarse en acres debates por objetivos inalcanzables. Esto se remonta a lo que describí, antes de la COP-16, como el desafío clave al que se enfrentarán los negociadores: continuar el proceso de construir una base sólida para la acción global significativa y de largo plazo. En mi opinión, esto se logró en Cancún. 