

OBJETIVOS DE LA COP 16 Y POSIBLES PRODUCTOS ENTREGABLES



I. CONTEXTO Y ESCENARIOS PARA LA COP 16

El **proceso de negociaciones en cambio climático atraviesa una etapa crítica** que amerita la consideración de **opciones para su reorientación hacia el logro efectivo de acuerdos**. La última Conferencia de las Partes (COP), celebrada en Copenhague, Dinamarca, alcanzó avances en el trabajo de los grupos de negociación sin conseguir la adopción de un resultado acordado multilateralmente.

En este contexto, se promovió a nivel de Jefes de Estado el denominado Acuerdo de Copenhague, sin lograrse su adopción formal ante la falta de consenso. Lo anterior generó **resultados modestos y en dos vías no articuladas**: la vía formal del avance de los grupos de negociación y la vía del Acuerdo de Copenhague, no adoptado formalmente.

Diversos analistas reconocen que además de producir resultados inferiores a los previstos, **el clima de confianza y las relaciones entre países se deterioraron** a niveles desconocidos en la historia de las negociaciones climáticas.

Por otro lado, **el contexto político actual condiciona el alcance de posibles acuerdos multilaterales a decisiones tomadas al interior de los países** con mayor peso político, como **Estados Unidos y China**. En este sentido, el **proceso legislativo sobre cambio climático en los Estados Unidos** –actualmente pospuesto mientras no se debata el tema migratorio- **tendrá impacto directo sobre los resultados de la COP16**. Asimismo, **el posicionamiento de China** en materia de mitigación **y su influencia en el grupo BASIC** definirá el **margen de ambición de la Conferencia** de manera sustancial.

La COP 15 mostró también el **peso que un conjunto de países pequeños puede adquirir en la arena multilateral**, como en el caso de los países de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), por lo que será necesario tomar dicho elemento en consideración en la preparación de la COP16.

Otro elemento importante es la **definición de expectativas adecuadas**. Para Copenhague se tenían altas expectativas de lograr un acuerdo ambicioso incluso después de no alcanzarse avances en sus reuniones preparatorias. **Se recomienda que en México se construyan expectativas ambiciosas pero realistas**.

Asimismo, en la preparación de la COP15 se dio una amplia **discusión sobre la forma legal que un acuerdo podría asumir**, que podría ir desde un nuevo protocolo hasta lo que se llamó un “acuerdo políticamente vinculante”.

Hacia la COP 16, **sería recomendable cambiar de enfoque, y concentrarse primero en la sustancia del acuerdo**, antes de pensar en la forma legal que éste pueda tomar. **Los resultados que debería perseguir la COP-16** se pueden jerarquizar por orden de ambición,

y van desde la adopción de un nuevo instrumento jurídico vinculante, hasta una simple reconstrucción de la confianza mutua que permita un avance respecto a los elementos heredados de Copenhague, sin trascenderlos:

Adopción de un acuerdo integral en el marco de la COP. El logro de un instrumento integral para la atención del cambio climático, cumpliendo con el objetivo del Plan de Acción de Bali, es un resultado deseable aunque se estima poco asequible dado el contexto político internacional actual. Sin embargo, diversos actores aún lo consideran como un escenario posible, sin prejuzgar la forma legal que pudiera tomar, la cual puede ir desde un nuevo instrumento jurídicamente vinculante hasta una enmienda al Protocolo de Kioto.

Adopción de un conjunto de decisiones. La COP puede producir la adopción de un conjunto de decisiones, tanto operativas como procedimentales, que permitan avanzar en temas puntuales identificados como prioritarios para la promoción de posteriores avances.

Una forma de progresar en el logro de consensos, es ir concretando decisiones operativas en los temas donde parece haber poco desacuerdo, como los relacionados a la adaptación, la reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD), o la transferencia de tecnología, entre otros.

Un aspecto importante a considerar para lograr el avance en estos temas es evitar tener a los grupos de negociación encargados de esos puntos de la agenda “secuestrados” hasta no lograr un acuerdo en los temas mucho más álgidos, por ejemplo sobre los compromisos de mitigación de emisiones, o sobre el financiamiento que se comprometerían a otorgar las Partes del Anexo II de la Convención de Cambio Climático a los países en desarrollo para el cumplimiento de los objetivos de la misma.

Adopción de un mandato. Las Conferencias de Cancún pueden derivar también en la adopción de un mandato en donde se replanteen los objetivos y rumbo de las negociaciones, incluyendo nuevos plazos para su concreción. Bajo esta opción finalizaría el mandato del Plan de Acción de Bali en Cancún, para dar cabida a un nuevo proceso de negociación.

En términos realistas, apuntar hacia la adopción de un “Mandato de Cancún” que diera por cancelado el proceso del Plan de Acción de Bali y fijara la fecha para la conformación de un nuevo instrumento integrador sobre la base de la Convención sería un avance notable.

Suscripción de una declaración política. Un instrumento de este tipo puede ser usado para articular la dirección estratégica de las acciones acordadas a nivel de la comunidad internacional, pero no tiene relevancia directa sobre cuestiones operativas. Este escenario, aunque puede percibirse como positivo, es poco ambicioso.

Adopción de un acuerdo al margen de la COP. En miras de la imposibilidad de alcanzar un consenso en Copenhague, y dado que existen precedentes sobre la adopción de acuerdos de mayoría en el seno de reuniones fuera de otros procesos de negociación, esta vía es posible en Cancún en caso de que se requiriera suplir la falta de acuerdos de consenso. No obstante, esta posibilidad es muy poco deseable dado que se ha invertido mucho tiempo y recursos en la construcción de un acuerdo multilateral en el marco de la Convención de Cambio Climático. Este escenario podría considerarse un retroceso al tener el potencial de crear un proceso paralelo y elevar el nivel de desconfianza y distanciamiento entre países.

Continuación del proceso en el marco del Plan de Acción de Bali. En caso de no lograrse ningún acuerdo, tal como ocurrió en Copenhague, una opción es que se prorroguen las negociaciones hacia 2011. Este escenario reflejaría un fracaso en la búsqueda de un acuerdo multilateral y una falta de capacidad para alcanzar avances sustantivos.

Debe considerarse que el resultado de la Conferencia de Cancún podría ser una combinación de algunos de los anteriores escenarios.

II. OBJETIVO GENERAL DE LA COP16

A la luz del estado de las negociaciones, el contexto político actual y los escenarios arriba mencionados se considera como objetivo general deseable para la COP 16:

“Alcanzar un resultado acordado multilateralmente (mandato, instrumento, decisiones), políticamente balanceado, que supere las divisiones actuales, y permita avanzar en el combate efectivo del cambio climático con participación amplia y equitativa”.

Para lograrlo, es *importante trabajar en la definición tanto de la sustancia* de los temas sobre los que se esperaría lograr acuerdo, *como del proceso* idóneo que conduzca al mismo.

El paquete de decisiones relacionadas con la Convención tendrá que abordar en forma equilibrada y brindar entregables en los temas identificados en el Plan de Acción de Bali:

- Visión de largo plazo
- Mitigación
- Adaptación
- Tecnología
- Financiamiento

Uno de los *temas fundamentales a resolver en la COP-16* sigue siendo el de **financiamiento**. Incluso en ausencia de acuerdos en relación con los demás temas, un buen arreglo de financiamiento permitiría fortalecer la confianza en el proceso,

principalmente de los países en vías de desarrollo, y avanzar hacia la solución del problema.

Asimismo, *se ve cercano el acuerdo en algunos temas concretos* tales como: reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal evitadas (**REDD**); **tecnología; y adaptación**, por lo que se considera deseable promover acuerdos concretos y de pronta implementación.

En los temas arriba citados sería deseable alcanzar decisiones que reflejaran avances sustantivos con respecto al estado de la negociación actual. En este sentido, se podría trabajar en un paquete de productos entregables para la COP16 en los términos que se detallan en la siguiente sección.

III. POSIBLES PRODUCTOS ENTREGABLES EN FORMATO DE DECISIONES DE LA COP 16

DECISIÓN EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO

Un avance en la COP16 sería alcanzar una decisión en materia de financiamiento que abarque los siguientes temas:

- Creación de un **fondo con recursos públicos** (adicionales a la ayuda oficial para el desarrollo), sea como “ventana de mitigación” en un esquema financiero más amplio, sea como un fondo único del cual derivarían algunas “ventanas” específicas.
- Aportaciones que garanticen un flujo predecible y suficiente de recursos.
- Compromisos de aportación de los países desarrollados (Anexo I).
- Establecimiento de reglas y criterios de elegibilidad para la asignación de recursos.

Además de lo anterior, será necesario asegurar la concreción del compromiso de establecer un **fondo de “inicio rápido”** que permita movilizar recursos de manera inmediata para cubrir las necesidades más apremiantes.

- Para la operacionalización del fondo de arranque rápido se requerirá definir en la COP16 el mecanismo apropiado para su funcionamiento, incluyendo criterios para la asignación de recursos para la atención de diversos temas y la distribución equitativa entre países.
- Un producto concreto relacionado con el fondo de arranque rápido sería la definición de las actividades elegibles dentro de cada tema. Hasta ahora dicha discusión se ha dado en el grupo de financiamiento aunque podría retomarse también en el marco de cada grupo de negociación temático.

- Ejemplos de actividades elegibles pueden incluir:
 - En el tema de tecnología: desarrollo de evaluaciones de necesidades tecnológicas por país, o establecimiento de centros regionales de excelencia.
 - En materia de mitigación: desarrollo de inventarios; creación de sistemas de medición, reporte y verificación; desarrollo de planes de crecimiento de baja intensidad en carbono y de resiliencia climática.
 - En adaptación: desarrollo de planes de acción climática; arreglos institucionales nacionales y/o supranacionales, implementación de proyectos específicos.
 - En REDD: Se ha reconocido la pertinencia de establecer un esquema de financiamiento por fases, que inicie desde la construcción de capacidades y preparación para REDD, y la implementación de actividades iniciales que reduzcan la deforestación y degradación.

México ha sido un actor muy activo en el tema del financiamiento, en particular con su propuesta de Fondo Verde, que fue reflejada en el texto del Acuerdo de Copenhague. Sin embargo, se sugiere que ahora, como anfitrión de la COP muy preocupado por el logro de consensos, nos abstengamos de continuar apoyando activamente esta propuesta, cuyos principios han sido cuestionados por varios países, incluidos los del BASIC. En lugar de ello, sería valioso contribuir al diseño de una arquitectura financiera adecuada y suficiente, entre otras instancias en el marco del Grupo Asesor de Alto Nivel del Secretario General de la ONU sobre Financiamiento para el Cambio Climático, en el que participa el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

DECISIÓN EN MATERIA DE MITIGACIÓN

Un avance en Cancún sería la definición de las **metas de mitigación de los países desarrollados**, cuyo monto agregado garantice la mitigación de sus emisiones en un rango de -25% a -40% en 2020, con respecto a 1990.

Para **países en desarrollo**, sería un logro considerable el establecimiento de **acciones de mitigación de mediano plazo**, ya sea a través de actividades unilaterales o con requerimiento de apoyo financiero y tecnológico. En este sentido, se percibe voluntad de diversos países desarrollados y en desarrollo para definir compromisos y acciones de mitigación, ya que a la fecha varios lo han hecho en el marco del Acuerdo de Copenhague, el siguiente paso sería reforzar esas propuestas en el marco de una decisión de la COP.

DECISIÓN EN MATERIA DE REDD PLUS

Rumbo a la COP16 existen ciertos acuerdos alcanzados en el tema de REDD, los cuales incluyen el reconocimiento del principio de contribución al desarrollo sustentable y a la reducción de la pobreza; el establecimiento de salvaguardas relativas a la gobernanza forestal y a la protección de los bosques naturales; la ampliación del enfoque de REDD a

REDD-Plus (incluyendo la conservación, manejo forestal sustentable, y enriquecimiento de las reservas forestales de carbono); la aceptación de un enfoque de fases para avanzar en el establecimiento del mecanismo (desarrollo de políticas y/o estrategias, implementación, resultados basados en acciones); la consideración de las causas de la deforestación y la degradación, la tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, así como otras cuestiones como el género, en el desarrollo de las estrategias.

Por otro lado, existen temas sin resolver que México necesita tomar en cuenta para la decisión que se promueva para adopción en la COP:

- Los montos y las fuentes de financiamiento;
- El tema de la escala, ya que aunque previamente se acordaba trabajar a escalas nacionales, durante Copenhague muchos países optaron por apoyar esquemas sub-nacionales;
- La forma en que se podrá hacer el vínculo con las NAMAs;
- El tema de edición, reporte y verificación (MRV) para REDD-Plus.

Una labor fundamental para la COP 16 es ***apoyar el desembolso rápido de recursos para garantizar que los países en desarrollo puedan empezar a prepararse para entrar a un mecanismo REDD después de 2012***; así como buscar activamente que exista compromiso político de alto nivel hacia la adopción de un mecanismo REDD-Plus, en un marco de coordinación nacional de diversos sectores.

DECISIÓN EN MATERIA DE ADAPTACIÓN

Se considera necesario establecer una ***ventana de financiamiento para adaptación, así como arreglos institucionales*** que permitan alcanzar los objetivos de la Convención en la materia. La decisión que se adopte deberá reconocer como prioritarios a los países más vulnerables ante los impactos del cambio climático, aunque deberán atenderse las necesidades de adaptación del conjunto de los países en desarrollo.

DECISIÓN EN MATERIA DE TECNOLOGÍA

Mecanismo de cooperación internacional (basado en alguna de las propuestas existentes) que fortalezca el fomento y la transferencia de tecnologías para la mitigación y la adaptación. Dicho arreglo deberá generar incentivos para la investigación y el desarrollo de tecnologías de baja intensidad de carbono, accesibles para los países en desarrollo.

DECISIÓN EN MATERIA DE VISIÓN COMPARTIDA DE LARGO PLAZO

El Acuerdo de Copenhague logró un avance en la definición de una visión compartida de largo plazo, al reconocerse el límite de aumento de temperatura de **2°C. Será necesario**

buscar los medios para que este avance político adquiriera estatus legal bajo una decisión de la COP.

En las Conferencias de Cancún será crucial definir o avanzar en la negociación de temas que permitan no rebasar dicho umbral de temperatura de manera efectiva, de los cuales se carece actualmente.

También será útil explorar la posibilidad de definir metas de emisiones ***colectivas de largo plazo*** (por ejemplo -50% a nivel global en 2050, comparable con las metas aceptadas en el marco de otros foros, tales como el Foro de las Principales Economías sobre Energía y Clima y el G8).

DECISIÓN DE ESTABLECER UN MANDATO PARA LA INTEGRACIÓN DE UN INSTRUMENTO VINCULANTE

Ante la baja probabilidad de alcanzar un acuerdo integral para la atención del cambio climático en Cancún, un avance concreto podría ser la adopción de una decisión en la que se adopte un mandato que plantee o refuerce los objetivos y rumbo de las negociaciones para tal efecto. La posible adopción de un “Mandato de Cancún” puede contener provisiones respecto a la definición de un programa de trabajo con nuevos plazos y esquemas para la negociación de un resultado que permita fortalecer la implementación de la Convención.

IV PROCESO DE NEGOCIACIÓN

En lo que hace al proceso, el que se siga hacia la COP 16 es de la mayor importancia. Ya se vio en Copenhague cómo un proceso con múltiples fallas y limitaciones condujo a resultados muy modestos, que estuvieron muy lejos de los esperados.

De las lecciones de Copenhague, una de las más claras es la de la importancia de la coordinación al interior del gobierno sede, con tareas claras y bien definidas en los roles operacional (incluyendo la parte logística), de sustancia (liderando el proceso de negociación y coordinándose con el Secretariado de la CMNUCC y los presidentes de los grupos de negociación), y diplomático (tejiendo redes y construyendo acuerdos “detrás de escena”).

Igual de importante que coordinarse internamente, será la coordinación del gobierno de México con el Secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). En el caso del gobierno danés, fue evidente que la relación no fue del todo tersa, por decir lo menos, y que el rol de liderazgo sobre el proceso hacia Copenhague no estaba bien definido. Para evitar esa clase de conflictos, a México le corresponde asumir el control sobre el proceso de negociación durante todo este año, y si bien es cierto que debe trabajar en coordinación muy cercana con el Secretariado, su

lugar está en el asiento del conductor. México debe mostrar liderazgo, lo más pronto posible, y demostrar a las Partes que tiene el control completo de las negociaciones.

Una crítica explícita al proceso de negociación de Copenhague fue la de la falta de inclusión de todos los países, o al menos de un grupo suficientemente representativo de ellos, y al mismo tiempo la de la falta de transparencia durante este proceso. Esto creó divisiones que seguramente costará trabajo subsanar. Además de producir resultados muy inferiores a los previstos, durante la COP 15 el clima de confianza y las relaciones entre países se deterioraron a niveles desconocidos en la historia de las negociaciones climáticas.

Hasta ahora, durante todo el proceso emprendido desde que se acordó el Plan de Acción de Bali, la negociación de largo plazo se ha conducido bajo el principio de que “nada está acordado sino hasta que todo esté acordado”, y esto ha impedido avances significativos en los temas menos contenciosos de la agenda.

Al proceso formal de negociación multilateral se tiene que agregar un conjunto de procesos auxiliares indispensables para aspirar a un éxito en Cancún:

- 1) Procesos coadyuvantes centrados en el tema climático (Proceso emprendido por el Secretario General de la ONU; Foro de las Grandes Economías sobre Energía y Clima (MEF o su sustituto); Diálogo de Groenlandia o sustituto; Pre-COP; Posibles contactos y teleconferencias/videoconferencias de alto nivel (¿“Amigos de la COP de Cancún?”)
- 2) Procesos coadyuvantes derivados de instancias no centradas en el tema climático (G-20; G8 ampliado; Líderes de América del Norte; Cumbre Iberoamericana; APEC; Consejo de Administración del PNUMA; Comisión de Desarrollo Sostenible de la ONU
- 3) Procesos bilaterales o iniciativas específicas de países (Iniciativa francesa de bosques y cambio climático; relación bilateral México- Estados Unidos y trilateral incluyendo a Canadá; relación bilateral con Unión Europea, y con algunos de sus países miembros (en particular Reino Unido); relación bilateral con Japón, Australia y otros; relaciones con algunos países en desarrollo clave.
- 4) Procesos con instancias de la sociedad civil, a nivel nacional y mundial (Organizaciones empresariales, instituciones culturales y religiosas, foros paralelos, creación de iniciativas nacionales a raíz de la COP.
- 5) Procesos con instituciones de financiamiento internacional (Banco Mundial; Banco Interamericano de Desarrollo; otras instituciones financieras).

- 6) Procesos legislativos, a nivel nacional e internacional (revisión del marco jurídico, normativo y regulatorio nacional con el Congreso; GLOBE y otras instancias legislativas a nivel internacional; relación con el proceso en cambio climático en los Estados Unidos).
- 7) Procesos de asesoramiento internacional (OCDE; ClimateWorks; Center for Clean Air Policy; World Resources Institute; Centro Mario Molina, entre otros que ofrecen colaboración).

El éxito de la conducción mexicana de la COP-16 se tendrá que basar en el logro de la más estrecha coordinación entre las instancias gubernamentales mexicanas que participen en su organización a partir del establecimiento de un mecanismo de seguimiento eficaz.