



COP 17 – DURBAN

Conclusiones y perspectivas

1. Introducción

Lo sucedido durante las últimas dos semanas en Durban (Sudáfrica), ciudad que albergó a la COP 17, ha demostrado que de aquí en adelante no resultará sencillo determinar cómo se desarrollarán las próximas conferencias sobre cambio climático (COP).

¿Podemos estar conformes o decepcionados con los resultados que dejó la Cumbre de Durban? Probablemente sea difícil encontrar un punto medio y hay que analizar en detalle si los productos obtenidos de la llamada “**Plataforma de Durban**¹” son los que esperamos para una solución efectiva a la problemática del cambio global.

La lucha contra el cambio global requiere de un proceso de negociación y liderazgo político que nos asegure no sólo un acuerdo que sea sostenible en el tiempo, sino también que el mismo sea integral, justo y con soluciones efectivas, ya que millones de personas en el globo se ven cada vez más amenazadas y damnificadas por los efectos del cambio climático.

2. La Plataforma de Durban

La plataforma de Durban y el conjunto de acuerdos obtenidos de forma maratónica en la madrugada del domingo 12 de diciembre y luego de casi 48 horas del cierre proyectado, nos ofrece motivos tanto de esperanza como de preocupación.

Como viene ocurriendo en las últimas COPs, los resultados se obtuvieron a través de arduas e interminables sesiones, luego de varios días donde parecía que los resultados

¹ http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf

iban a ser muy pobres y que la COP caería en su propia incapacidad de flexibilizar y acercar posiciones. Cabe resaltar que a diferencia de anteriores cumbres climáticas, donde se había generado ansiedad y expectativa (incluso desmedidas), para Durban y en vista a lo transcurrido durante todo el 2011, estas resultaban ínfimas.

Durante las dos semanas en las que transcurrió el proceso de negociaciones, los rumores de pasillo así como los comentarios de las distintas delegaciones eran variados y confusos; lo único concreto era la decisión formal de Canadá de hacer abandono al Protocolo de Kioto, medida apoyada por la Federación Rusa y Japón.

Para dar aun más incertidumbre a las negociaciones, es oportuno marcar que la noche del día viernes en el acto de clausura de la conferencia se levantó la sesión porque todavía era necesario seguir discutiendo y clarificando posiciones en varios puntos. Fue así que cobró fuerza una posibilidad que ponía en juego nuevamente el espacio de Naciones Unidas como ámbito apropiado para seguir negociando en Cambio Climático. Los escenarios posibles que se barajaban esa noche eran:

- a) Por la premura, que se aprueben mandatos laxos, sin ambición ni lenguaje claro, y que sea aprobado a falta de negociadores (debido a que muchos ya se fueron);
- b) que se suspenda la sesión y se discuta en la siguiente inter cesional en Bonn (o en otro lugar) o en su defecto llevarla a la reunión de Río +20, en junio de 2012.

No obstante y en vista a lo acontecido, se puede señalar que se alcanzó de manera inesperada resultados, aunque poco ambiciosos para el régimen internacional en materia de Cambio Climático. Sobre todo, se avanzó en la consideración de nuevas pautas para acelerar los procesos nacionales hacia la adopción de políticas tanto para la reducción de emisiones como para disminuir la vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático.

3. Principales aspectos de la Cumbre de Durban

Hay aspectos salientes que merecen ser destacados de esta Plataforma de Durban, a saber:

3.1. Mecanismo REDD+

Se avanzó en varios temas vinculados al mecanismo REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación). En el texto sobre REDD + aprobado se deja expresa mención de la necesidad de contar con las salvaguardas socio ambientales, cuya no inclusión en el texto final generaba un fuerte rechazo por parte de las comunidades originarias y campesinas. Las salvaguardas buscan asegurar que los beneficios derivados de los fondos REDD + lleguen a sus verdaderos destinatarios y que procesos como el Consentimiento Libre Previo e Informado sea implementado en todas las fases de la estrategia REDD +²,

Las salvaguardas deben garantizarse e implementarse en todas las etapas de aplicación y deben ser tratadas y respetadas teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, sus respectivas capacidades, el reconocimiento de la soberanía nacional y la legislación, las obligaciones internacionales y acuerdos y el respeto a las consideraciones de género. Asimismo, establece que los países deben proporcionar informes sobre los estados de situación de aplicación de estas salvaguardas en materia de bosques, garantizando la transparencia y la información de este proceso. También se estableció una línea de base para medir los niveles de referencia de emisión y de los bosques³. Finalmente abrió las puertas a un futuro mercado de carbono, dejando en claro que debe tener financiación pública; aunque faltó concreción y no hubo avances en la definición de fuentes de financiación a largo plazo.

REDD + cobra especial importancia para la región debido a que Latinoamérica es la última región del planeta con potencial para preservar y cuidar los bosques, y además es una buena oportunidad para implementar y diseñar políticas públicas sobre el Cambio Climático.

² Asegurándose que los grupos indígenas puedan contar con la información sobre los proyectos de antemano

³ El MRV (monitoreo, reporte y verificación) de las emisiones de carbono forestales fue establecido en la pasada cumbre. ¿Qué implica contar con un sistema claro de MRV? Permite saber cómo las emisiones de antemano serán calculadas, como las emisiones de carbono serán reportadas y finalmente como se verificarán las mismas. De acuerdo al texto surgido en la COP, se ha permitido a los países ser flexibles en la elección de la cual el sistema de contabilidad del carbono que utilizan, teniendo en cuenta los diferentes sistemas que se realizarán dentro de un país. Para mayor información

http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_safeguards.pdf

3.2. Segundo período de negociaciones

El primer período de compromisos del Protocolo de Kioto, único instrumento legalmente vinculante (hasta la fecha) para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, expira el 31 de diciembre de 2012. La cumbre logró la firma de un segundo plazo de este tratado, que se aplica a los países desarrollados, a excepción de Estados Unidos que no firmó el Protocolo. Sin embargo, Canadá ya renunció como signatario del mismo, y Rusia y Japón seguirían su camino.

En Durban se logró fijar la fecha de inicio del segundo período de compromiso para 2013, evitando un vacío en la lucha contra el Cambio Climático, pero deja para posteriores reuniones su fecha de finalización, que podría ser entre 2017 y 2020. En cuanto al aumento de objetivos de reducción de emisiones que deben realizar los países desarrollados, se posterga hasta el 21 de junio de 2012, y serán evaluados en la COP18 de Qatar.

Esta incertidumbre y la prórroga de la concreción de la arquitectura formal para la próxima COP, ha generado desde una mirada escéptica, que el Protocolo de Kioto es un acuerdo débil que contiene al 15 % de las emisiones globales, y aún no se sabe si se adoptará por cinco u ocho años.

3.3. Hoja de ruta

La COP17 logra poner en marcha una hoja de ruta, propuesta por la Unión Europea, para la adopción de un nuevo acuerdo global vinculante de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, aplicable a todos los países, al contrario que Kioto que sólo incluye a los Estados desarrollados.

Tras un pacto entre la India (reticente a asumir compromisos vinculantes) y la Unión Europea, el documento final acuerda empezar las negociaciones para adoptar, en 2015, un “resultado con fuerza legal” para todos los países. La ambigüedad del término traslada a posteriores cumbres la verdadera negociación, que consistirá en establecer exactamente el marco legal y las obligaciones a las que se someterán los países que lo ratifiquen.

El nuevo acuerdo global deberá estar listo antes de 2020, período en que finalizan los compromisos voluntarios de recortes efectuados por los Estados en la Cumbre de la ciudad mexicana de Cancún (COP16) de 2010. Esta incertidumbre se traduce en que 8 años es realmente un tiempo excesivo para afrontar la lucha inmediata que implica el calentamiento global y existen una serie de cuestiones que serán cruciales observar como se desarrollarán en estos años:

- a) Promesas voluntarias en vez de compromisos vinculantes de reducción de emisiones.
- b) Mayores flexibilidades (mercados de carbono) para que los países desarrollados cumplan sus promesas de reducción de emisiones.
- c) Un mecanismo de cumplimiento aun más débil que el Protocolo de Kioto. El nuevo instrumento legal abarcará a todos los Estados borrando la diferencia entre países en desarrollo y países desarrollados. El principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” establecido en la Convención de Cambio Climático irá desapareciendo.

Este punto final merece una reflexión y es que se está avanzando hacia el desmantelamiento de un sistema de 20 años de antigüedad que viene exigiendo que las naciones avanzadas recorten sus emisiones, pero les ha venido permitiendo a los países en desarrollo -incluyendo a potencias económicas llamadas emergentes como China, la India y Brasil- eludir los compromisos vinculantes. Si bien desafía el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, también marca cierta equidad e integridad para naciones desarrolladas, pero que escapaban a la adopción de compromisos amparándose en el paraguas del G77 + China, junto a los estados insulares y los menos desarrollados. En este último caso se trata de países que claramente no deberían estar obligados de igual forma a realizar acciones de mitigación y es fundamental destinar a ellos los fondos para la adaptación a los efectos del Cambio Climático.

Sin embargo cabe remarcar nuevamente que este acuerdo, por ahora, sólo representa la voluntad y la promesa de avanzar, pero todavía resta negociar los detalles aunque se haya aprobado el paquete. La tendencia de las emisiones por la falta de ambición en los acuerdos aún nos mantiene en el escenario de incremento de 4° C en la temperatura, situación altamente preocupante para nuestro planeta.

3.4. Fondo verde del clima

Se avanzó en la constitución de este fondo de U\$S 100 mil millones por año hacia el año 2020. A simple vista parece alentador pero debe ser tomado con pinzas, ya que aún no se tiene certeza sobre el origen de las fuentes que lo alimentarán. Por esta causa es prioritario que se genere una arquitectura financiera lo suficientemente fuerte para asegurar la sustentabilidad de este fondo y no se constituya en un fondo vacío como el que existe actualmente. En este caso hubo una falla importante al no prever las fuentes específicas de financiamiento y nuevamente debemos esperar a la próxima COP para terminar de definir el origen de los mismos.

Otro aspecto para dar vida a este fondo verde será la “personería jurídica” que se le otorgue, y que de esta manera se transforme en un instrumento financiero accesible, sólido y disponible, fundamentalmente para los países que requieran acciones urgentes de adaptación y no una estructura burocrática y poco operativa. Se señala a la Secretaría de la CMNUCC y al Global Environmental Facility (GEF) como entes encargados conjuntamente de establecer un Secretariado Interino para velar por las tareas administrativas más urgentes ante el nacimiento del fondo. Esta arquitectura (muy incipiente) deberá ser monitoreada y observada para garantizar los objetivos y el espíritu de su constitución.

3.5. El desempeño de los países de America Latina y el rol de Argentina como presidente del Bloque del G77

Nuevamente, y como viene sucediendo en cada cumbre, el GRULAC (Grupo Latinoamericano y del Caribe) no tuvo protagonismo alguno, ni posiciones unificadas y fuertes como bloque negociador, marcándose importantes diferencias. En este aspecto es importante señalar que Brasil (que tuvo un papel destacado en las negociaciones ya que la presidente de la COP le solicitó expresamente que adopte un rol de amigable componedor con el objetivo de acercar posiciones) estuvo siempre más cerca de las posiciones de sus pares de la UE y Estados Unidos que de los países latinoamericanos.

En contraposición, merece ser destacado el rol que tuvo el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) que durante las dos semanas funcionó como un bloque unido, con posiciones más pragmáticas y flexibles que en anteriores COPs, pero

planteándolas en la mesa y no haciendo un juego ambiguo como el que se dio en Cancún en 2010 y que en definitiva terminó dejando aislado a Bolivia con sus planteos.

Si bien han sido críticos los países del ALBA con los resultados obtenidos en Durban, se mostraron de acuerdo con la necesidad de garantizar y asegurar un segundo período de compromisos. Fue alentador que sus posiciones se mantengan siempre firmes, siendo un contrapeso necesario frente a las grandes naciones desarrolladas, que en numerosas situaciones y en procesos pocos claros y cerrados, terminan generando productos como fue por ejemplo el “acuerdo de Copenhague”.

Con respecto a Argentina, en su rol de presidente del G77 tuvo una actuación deslucida. Durante la apertura del inicio de la Conferencia de Alto Nivel, el Embajador Argentino Pedro D’Alloto fue claro en la necesidad de mantener un segundo período de compromisos y asegurar Kioto. Algunos días antes el embajador Jorge Arguello había manifestado públicamente que el Protocolo de Kioto era la piedra angular del régimen multilateral sobre cambio climático que tanto costó alcanzar y que la intención de los países desarrollados era dejarlo en un proceso permanente de obstrucción. Pero con el correr de los días Argentina, como articulador del bloque, tuvo una actuación pobre y no generó acciones públicas en consonancia con el rol de Presidente del G77.

En definitiva se trató de una postura magra como la que viene llevando la delegación en los últimos tiempos, que no resulta lo suficientemente prioritaria para el Poder Administrador que aun no vislumbra el ámbito internacional en materia de Cambio Climático como una oportunidad para el fortalecimiento de las políticas nacionales y el replanteo de nuestro modelo de desarrollo hacia la sustentabilidad.

3.6. Argentina y el Cambio Climático

Argentina, pese a su escasa contribución con las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global, tiene grandes retos en relación al cambio climático. En ese sentido, a nivel internacional se han realizado dos comunicaciones por parte de nuestro país frente a la Convención Marco sobre Cambio Climático y se encuentra en proceso de elaboración la tercera comunicación.

Asimismo, es importante destacar que Argentina se encuentra actualmente realizando su estrategia nacional de Cambio Climático. Este proceso fue iniciado a fines de 2009 y

para ello se creó un Comité Intergubernamental encargado de elaborar un documento con los principios de la política argentina en la materia.

En este momento se está finalizando la primera etapa de la estrategia, que contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, gremial y científico interactuando con el comité intergubernamental en el marco de lo que se dio en llamar el Comité Intergubernamental Ampliado. Tanto la convocatoria como el espacio de participación obtenido resultan pasos de importancia.

No obstante, resulta necesario corregir ciertas falencias que este proceso mostró en su primera etapa, principalmente en lo que respecta a la coordinación, representatividad, participación efectiva y edición final del documento, ya que la mayoría de los aportes y comentarios que se hicieron no fueron tomados en cuenta y tampoco fueron fundamentadas por escrito las razones por las cuales el Comité Intergubernamental de Cambio Climático no los ha considerado.

Se está por iniciar la fase dos de este proceso y si bien no se ha establecido cuando se presentará formalmente la estrategia, resulta valioso que nuestro país pueda generar un desarrollo de una política frente al Cambio Climático. Sin embargo para que la misma tenga un valor agregado, será importante que sea realizada en el marco del desarrollo sustentable, con indicadores y objetivos de crecimiento ambientalmente sustentables y en donde se garantice la participación efectiva de todos los sectores. Además se espera que el proceso sirva para asegurar la consideración de los tres pilares del desarrollo sustentable que están interrelacionados: social, económico y ambiental en las políticas de estado. Y aquí cobra especial dimensión la implementación de leyes de presupuestos mínimos en materia de bosques nativos y glaciares, claves para la agenda climática del país.

En cuanto a los bosques, si bien se ha avanzado con la reglamentación, y en forma disímil con el Ordenamiento Ambiental de Bosque Nativo (OTBN) en las provincias (presentándose dificultades en algunas jurisdicciones en asuntos como la participación ciudadana, las comunidades originarias y campesinas, la implementación de los criterios de sustentabilidad de la ley y el desmonte ilegal) los principales inconvenientes actualmente se vinculan por un lado a la diversidad de criterios en algunas provincias que comparten ecosistemas y también a la insuficiente asignación de los fondos que señala la ley, y a dilaciones ocurridas de su transferencia hacia las jurisdicciones locales.

En materia de glaciares, se cuenta con una ley producto de un gran trabajo realizado por diversas organizaciones en el año 2010 y que fue parcialmente reglamentada en el 2011. Sin embargo existen muchas dificultades para su implementación por presiones sectoriales que es necesario superar si se desea proteger estos ecosistemas tan valiosos. Asimismo existe una dilación de la autoridad ambiental en la determinación de las zonas prioritarias donde debe comenzar a realizarse el inventario y revisarse actividades que hoy estén afectando a los glaciares y la zona periglacial.

En relación al sector energético, una serie de leyes y normas administrativas plantean la promoción de energías renovables y la eficiencia energética. En esta línea, se han generado programas gubernamentales de pequeña escala e incipientes. No obstante ello, la matriz energética argentina es fósil dependiente, y requiere de un cambio fundamental que aún no se vislumbra. En este marco, se ha elaborado durante los últimos 3 años en la Secretaría de Energía de la Nación un plan estratégico de energía al año 2030, el cual lamentablemente no ha contado en su proceso de redacción con el debido acceso a la información y la participación ciudadana.

Por otra parte, no podemos dejar de reconocer que en suma a la promoción de las energías limpias, se presentan escenarios que consolidan y amplían el rol de la energía nuclear⁴ en el país como así también de las grandes represas hidroeléctricas y de la utilización del carbón como fuente. Aspectos estratégicos como el impacto económico, social y ambiental de estas actividades, el ciclo de vida de sus residuos, su riesgo intrínseco y su contribución al Cambio Climático deberían trabajarse y profundizarse.

El sector agropecuario, según datos del IPCC, contribuiría con el 44% de las emisiones de GEI (21% por la agricultura y 23% por la ganadería) y en esta línea surgen diversos temas relacionados. En primer lugar la necesidad de un plan que señale a qué modelo agroindustrial se desea aspirar en el país. En el nuevo Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial se fijan metas al 2020 pero no se establecen las pautas para alcanzarlas, por tanto, es una enumeración de objetivos sin medidas claras para su alcance. Por ejemplo, se incrementarán las hectáreas productivas, así como las superficies boscosas sin dejar en claro en detrimento de qué ecosistema se llevará a cabo tal expansión.

⁴ A fines de septiembre de 2011 se inauguró y empezaron las pruebas operativas de la central nuclear Atucha II ubicada en Zárate, Provincia de Buenos Aires. La central Atucha II, diseñada para operar con base de uranio y agua pesada, demandó una inversión de 10.000 millones de pesos. Es la tercera usina nuclear luego de Atucha I y Embalse; sin embargo los 745 MWH que aportaría al Sistema Interconectado de energía Nacional, recién serían volcados a mediados del 2012.

Desde la sociedad civil, se ha avanzado en la construcción de diálogos intersectoriales y en el planteo de propuestas muy concretas hacia las autoridades con recomendaciones a implementar a nivel nacional e internacional. Sin embargo, se presentan problemáticas que persisten y que consideramos necesario trabajar incorporando al cambio climático en las políticas públicas.

Resulta fundamental que se trabaje en la construcción de un abordaje regional de la problemática, ya que lamentablemente América Latina, con todas las fortalezas que ofrece (agua, biodiversidad, fuente de importantes commodities, capacidad de provisión alimentaria), continua “creciendo” mediante procesos no coordinados estratégicamente, que no incluyen el conocimiento científico ni el cambio global en sus políticas, y esto no sólo se manifiesta en las dificultades dentro de cada país y en la coordinación entre las naciones, sino también en el posicionamiento internacional de la región.

4. Perspectivas

Durban es un desafío en sí mismo, existen varios criterios y formas de abordar esos desafíos. Urge la necesidad de que estos resultados sean eficaces y no se caiga nuevamente en el engaño de *megasoluciones* de última hora realizadas con el propósito de salvar el proceso de Naciones Unidas y no buscar un acuerdo multilateral efectivo. Los países mas desarrollados tienen la obligación ética de garantizar que esta plataforma de Durban realmente sea un salto de calidad y no una nueva venta de espejos de colores.

En definitiva, habrá que seguir en busca de ese acuerdo que de una vez por todas brinde soluciones efectivas y no cosméticas al cambio global; los tiempos se acortan y los pueblos y estados vulnerables no pueden depender que en dos semanas se juegue el futuro de sus vidas.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Sitio web: www.farn.org.ar

Twitter: [@ambienteactual](https://twitter.com/ambienteactual)

Facebook: [Farn Argentina](https://www.facebook.com/FarnArgentina)