

Avances internacionales en políticas de vulnerabilidad

En las discusiones sobre el cambio climático, el tema de vulnerabilidad y adaptación está lejos de tener un estatus similar al de mitigación. En mitigación el mundo ya cuenta con un esquema básico de reducción de emisiones: el Protocolo de Kyoto, el Mecanismo de Desarrollo Limpio y la Implementación Conjunta. En vulnerabilidad y adaptación no hay un equivalente del protocolo, sólo esfuerzos parciales y aún poco contundentes.



El tema del cambio climático ha estado muy activo en la agenda internacional en la última década. Cada año se realizan por lo menos dos macro reuniones donde negociadores de todo el mundo buscan acuerdos sobre cómo afrontar este problema. El tema en sí es complejo, por lo que su análisis tradicionalmente se ha adelantado desde dos perspectivas: la relación causas-mitigación y la óptica efectos-adaptación. Por razones políticas, económicas o simplemente por comodidad, el tema de vulnerabilidad y adaptación siempre ha estado en un nivel secundario. Entre las razones para esta diferencia están:

- La mitigación afecta directamente al sector productivo y se puede evaluar de manera relativamente fácil. Las medidas de adaptación son más difíciles de asociar con un sector específico, por lo que se las percibe como un tema más etéreo y de largo plazo al que se le mira con visos académicos.

- Las emisiones que se reducen mediante la mitigación pueden comercializarse; en consecuencia, el tema se analiza entonces desde la perspectiva de los mercados y la rentabilidad económica; la adaptación no genera un producto que se pueda transar en el mercado.

- El comercio de emisiones entre países atrae la atención de inversionistas internacionales sobre un proyecto específico. La adaptación no tiene este atractivo: se le considera un problema local que a lo sumo generará beneficios sociales.

- Aunque los dos temas tienen importantes efectos sobre las economías, la adaptación se percibe como un problema más relevante para los



Página anterior: En 2004, el fiscal general de Nueva York, Elliot Spitzer, durante la conferencia de prensa donde anunció que 8 estados más la ciudad de Nueva York habían demandado a 5 compañías de electricidad estadounidenses por ser responsables del 10% de las emisiones de CO₂ de EEUU. **Arriba:** Activistas de Greenpeace durante una protesta en Hamburgo (Alemania) en octubre de 2004.

países en vías de desarrollo que para los industrializados. Sin embargo, en los países en desarrollo este tema aún está lejos de ser prioritario, pues la reducción de la pobreza, el acceso a la salud y la educación son necesidades más urgentes.

El tratamiento ha sido tan desigual que el mundo necesitó solamente tres conferencias de las partes para establecer un protocolo de reducción de emisiones y otras más para definir las instituciones que se encargarán de su implementación. En el caso de la vulnerabilidad y adaptación, por el contrario, luego de 11 conferencias de las partes aún se está construyendo una agenda sobre cómo abordar el tema.

La convención

Las referencias a vulnerabilidad y adaptación están presentes desde el origen de la Convención Marco de Cambio Climático¹ en los artículos 2 y 4. El artículo 2 menciona “El objetivo último de la presente

Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr [...] la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

A su vez en el artículo 4, al referirse a las obligaciones de las partes en los numerales 1.b, 1.e y 1.f, indica que todas ellas deberán:

1.b “Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas [...] y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático.”

1.e “Cooperar en los preparativos para la adaptación a los



Manifestantes turcos caminan bajo paraguas para protestar contra el calentamiento global, en Estambul, Turquía, en diciembre de 2005.

impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la gestión de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas, particularmente de África, afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones.”

1.f “Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas [...] y emplear métodos apropiados [...] con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él.”

y en el numeral 4.4 reitera: “las partes que son países desarrollados [...] ayudarán a las partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a esos efectos adversos”.

Estos aspectos han sido discutidos en las diferentes sesiones de la Conferencia de las Partes (CP) y, si bien se han logrado avances como

el establecimiento de diferentes fondos para el desarrollo de proyectos, los esfuerzos siguen siendo poco efectivos. Los fondos aún no son completamente operacionales y los temas se siguen tratando de manera dispersa. La forma y el alcance de las negociaciones actuales ilustran esta situación; de acuerdo con la Secretaría de Cambio Climático,² hay actualmente 10 ítems que incluyen el tema de vulnerabilidad y adaptación en las negociaciones: siete en el Órgano Subsidiario de Implementación (OSI) (artículo 4.8, artículo 4.9, Comunicaciones nacionales anexo I, Directrices al Fondo para el Medio Ambiente Global, Fortalecimiento de Capacidades y artículo 6 de la convención) y tres en el Órgano Subsidiario de Asesoría Científica y Tecnológica (OSACT) (Transferencia de tecnología, Métodos y aspectos científicos técnicos y socioeconómicos de los impactos, Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático).

Del anterior listado, el punto que tiene un mayor impacto sobre la forma en que se abordará el tema de vulnerabilidad y adaptación en los años venideros es el último. La Conferencia de las Partes en su sesión 11 aprobó³ un programa de

cinco años con el objetivo de asistir a los países, en particular los menos desarrollados, en mejorar la evaluación de los impactos, vulnerabilidad y adaptación, y poder tomar decisiones mejor sustentadas sobre acciones prácticas de adaptación y medidas necesarias para responder al cambio climático. El programa comprende dos áreas temáticas: a) impactos y vulnerabilidad y b) planes de adaptación, medidas y acciones; a su vez incorpora dos temas transversales: a) metodologías, datos y modelamiento y b) integración en desarrollo sostenible. La lista de actividades que incluye el programa de trabajo está contenida en el anexo del documento FCCC/SBSTA/2005/L.30 y estaba previsto que se complementara durante la pasada sesión del OSACT de mayo de 2006.

Al final del proceso se esperan los siguientes resultados: a) fortalecer la capacidad para identificar e implementar acciones prioritarias de adaptación; b) mejorar la información disponible para la toma de decisiones por la CP y sus órganos subsidiarios; c) fortalecer el desarrollo y uso de conocimiento para actividades prácticas de adaptación; d) fortalecer la cooperación entre diferentes actores para mejorar su habilidad para manejar los riesgos climáticos, y e) fortalecer la integración de acciones para integrar cambio climático con desarrollo sostenible.

Las modalidades para la implementación del programa dependen de la naturaleza de las actividades específicas y la disponibilidad de recursos y pueden incluir: a) talleres y reuniones; b) informes de expertos y organizaciones al OSACT; c) ela-

boración y actualización de compendios existentes sobre el tema; d) puntos de vista de los países y organizaciones; e) informes y documentos técnicos preparados por la Secretaría, grupos de expertos de la convención y otras organizaciones. El plan de trabajo recién comienza a implementarse y se extenderá durante los próximos cinco años.

Fondos

La convención tiene tres fondos relacionados con vulnerabilidad y adaptación:⁴ el Fondo Especial de Cambio Climático, el Fondo para los Países Menos Desarrollados y el Fondo de Adaptación.

Fondo Especial de Cambio Climático (FECC). Fue establecido en 2001 para financiar proyectos relacionados con adaptación; transferencia de tecnología y fortalecimiento de capacidades; energía, transporte, industria, agricultura, silvicultura y manejo de residuos; y diversificación económica. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) opera este fondo y ha recibido directrices de la CP para su operacionalización; sin embargo, algunos aspectos están aún bajo negociación y serán discutidos en la sesión 24 del OSI.

Fondo para los países menos desarrollados (FPMD). El FPMD, también establecido en 2001 e igualmente manejado por el FMAM, fue creado para asistir a los países menos desarrollados entre otras cosas para la preparación e implementación de los Programas de Acción Nacionales de Adaptación. La CP11 dio directrices al Fondo con respecto a las provisiones y áreas prioritarias para financiación total y cofinanciación. El FMAM

deberá informar a la CP12 sobre el avance en la implementación de estas directrices.

El Fondo de Adaptación (FA). El FA fue establecido para financiar proyectos y programas de adaptación específicos en los países en vías de desarrollo que sean parte del Protocolo de Kioto.⁵ El FA se financiará con aportes del Mecanismo de Desarrollo Limpio. En la primera Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes⁶ (CP/RP), después de la entrada en vigencia del protocolo, las partes decidieron que el FA funcionará y será supervisado por la CP/RP. Igualmente acordaron que en noviembre de 2006 se definirían las directrices para el manejo del fondo, y las políticas, programas prioritarios y criterios de elegibilidad para la operación del FA. Las discusiones iniciales sobre este tema se adelantarán en la sesión 24 del OSI, con base en los puntos de vistas de países y organizaciones y el informe de un taller que para tal fin se organizó en Canadá en mayo de 2006.

Conclusión

Como se puede observar, el tema de vulnerabilidad y adaptación está aún en desarrollo en las discusiones internacionales sobre cambio climático en una variedad de aspectos que abarcan desde el tema eminentemente científico hasta el desarrollo de proyectos específicos para hacer frente al cambio climático. En consecuencia, es importante que las instituciones de países en vías de desarrollo que conocen estos temas, como centros y grupos de investigación, universidades y organismos de gobierno, estén pendientes de las

agendas de discusión de la Convención Marco de Cambio Climático y sus Órganos Subsidiarios para que sus aportes y necesidades sean debidamente considerados en este proceso.

Luis Rodrigo Chaparro es magister en Ingeniería Química, profesor asistente de la Universidad Nacional de Colombia y senior associate de Numark Associates de Washington. Ha trabajado como especialista en cambio climático para el Banco Mundial en Estados Unidos y como oficial del Programa de la Secretaría de Cambio Climático en Alemania. Fue director de Ecología Económica en el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia, donde dirigió la elaboración de la primera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención de Cambio Climático.

Notas

¹ Naciones Unidas. *Convención Marco sobre el Cambio Climático*. 1992

² Ver <<http://www.unfccc.int>>.

³ Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. *Informe de la Conferencia de las Partes en su onceava sesión*. Montreal, 2005.

⁴ Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. *Informe de la Conferencia de las Partes en su séptima sesión*. Marrakech, 2001.

⁵ Naciones Unidas. *Protocolo de Kioto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático*. 1998.

⁶ Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto en su primera sesión*. Montreal, 2005.