

De Varsóvia a Lima *Onde estamos, o que virá a seguir e o que pode colocar a América Latina na agenda*

Ana Toni e Fatima Mello

JUNHO DE 2014

- Desde a Rio 92 são travadas entre países longas e tortuosas negociações sobre metas, responsabilidades e compromissos financeiros para a redução das emissões de gases de efeito estufa. A perspectiva de consolidação de um acordo global para o enfrentamento das mudanças climáticas faz deste um momento crucial.
- A próxima Conferência de Lima é uma oportunidade para a América Latina oferecer ao mundo uma agenda que combine suas políticas bem sucedidas de enfrentamento da pobreza e inclusão social, com uma nova visão sobre o uso sustentável de seus recursos naturais para a transição para economias de baixo carbono.
- A incorporação das visões dos povos indígenas e das populações tradicionais da região podem imprimir uma dinâmica de maior pressão por compromissos e resultados efetivos. Sua incidência pode contribuir para a legitimação na opinião pública e entre os negociadores sobre a necessidade de se traçar um caminho de transição rumo a uma economia de baixo carbono.



Índice

■ Apresentação	03
■ Breve histórico	04
■ Questão de fundo	05
■ A COP de Varsóvia	05
■ Grandes temas	06
■ As posições dos atores globais em Varsóvia	08
■ O papel fundamental que pode desempenhar a América Latina	13
■ O papel do Peru como anfitrião	14
■ As ONGs frente à COP 20	15
■ O futuro das negociações da ONU sobre mudanças climáticas	16
■ Considerações finais	17
■ Glossário	18
■ Autores	20



Apresentação

A Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC¹), criada na Rio 92, tem o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera em um nível que não ofereça perigo para o sistema climático. Desde então se estabeleceu um processo negociador por meio de Conferências das Partes (COPs) que aderiram à Convenção. As perspectivas de consolidação de um acordo global capaz de enfrentar as mudanças climáticas estão agora em um momento crucial. O caminho entre a COP de Varsóvia (2013) e a COP a ser realizada em Lima (2014) evidencia os principais desafios, bloqueios e possibilidades existentes na trajetória de um complexo processo negociador que poderá levar, ou não, o sistema multilateral a contar com um acordo global à altura da crise climática em curso.

As negociações ainda têm como base a arquitetura institucional construída sob o pilar da divisão do mundo entre norte e sul, embora na atualidade os grupos de países e de interesses estejam se diversificando cada vez mais. A inadequação do tradicional recorte norte versus sul acaba produzindo bloqueios e argumentos que dificultam a adoção de compromissos efetivos pelas Partes, o que leva ao progressivo esvaziamento do processo de fortalecimento da governança global sobre as mudanças climáticas.

Os países do sul, ou aqueles não listados no Anexo

I, não podem mais ser tratados como um bloco único ou homogêneo. Além das desigualdades históricas quanto às emissões globais e às responsabilidades diferenciadas que cabe aos diferentes países, a Convenção não pode se manter simplista ou indiferente quanto a complexa diversidade entre as nações. Os chamados emergentes que integram este grupo têm agendas, modelos produtivos e níveis de emissões de GEE muito diferentes dos de menor desenvolvimento econômico ou insulares. Da mesma forma, os países do norte, listados no Anexo I, bem como as chamadas economias em transição, possuem agendas domésticas muito distintas entre si no que se refere aos níveis de emissões e à adesão à transição para economias de baixo carbono. Este cenário se evidenciou em Varsóvia com os frágeis compromissos assumidos – que vem progressivamente se tornando contribuições voluntárias –, tanto em relação às metas de mitigação (ver glossário) quanto aos acordos sobre financiamento.

A realização da COP em Lima (Peru) pode ser encarada como uma oportunidade para a América Latina oferecer ao sistema multilateral caminhos para desbloquear as negociações. Alternativas que passem pela revisão do próprio modelo de desenvolvimento adotado na região, baseado no extrativismo e na exploração intensiva de recursos naturais que resultam em altos níveis de emissões de GEE. A região pode oferecer ao mundo uma agenda que combine suas políticas bem sucedidas de enfrentamento da pobreza, desigualdades e inclusão social com uma nova visão sobre o uso sustentável de recursos naturais para a transição para economias de baixo carbono. A América Latina tem a possibilidade tecnológica e social de enfrentar o desafio das

1 UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change - http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php



mudanças climáticas criando novas oportunidades econômicas.

A proposta de um modelo de desenvolvimento alternativo, que agregue valor ao imenso potencial de uso responsável dos abundantes recursos naturais, em lugar da extração e exportação destes recursos como *commodities* que levam à primarização das nossas economias, garantiria não só a liderança da região na próxima COP em Lima, mas também, e principalmente, garantiria a consolidação de um modelo de desenvolvimento com bases mais sólidas para o aumento da competitividade futura dos países latino-americanos.

Breve histórico

Desde 1995 são realizadas anualmente Conferências das Partes ², tendo algumas delas produzido marcos fundamentais para o processo negociador. São elas:

- **COP 3 de Kyoto (1997)** – Foi criado o Protocolo de Kyoto, que definiu metas e compromissos de redução de emissões de GEE em um primeiro período, entre 2008 e 2012, a ser cumprido pelos países desenvolvidos e pelas economias em transição (Anexo 1). O Protocolo estabelece que o histórico de desenvolvimento dos países desenvolvidos balize a definição das responsabilidades pelos altos níveis de emissões e reconhece que as **“responsabilidades entre as partes são comuns, mas diferenciadas”** (ver glossário).

- **COP 13 de Bali (2007)** – Foi definido um Mapa do Caminho e o chamado Plano de Ação de Bali, organizado em dois trilhos fundamentais do processo negociador: o Grupo de Trabalho sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo no âmbito da Convenção (AWG-LCA na sigla em inglês) e o Grupo de Trabalho sobre o Protocolo de Kyoto. O Plano de Ação inclui cinco categorias: visão compartilhada, mitigação, **adaptação** (ver glossário), tecnologia e financiamento.

- **COP 15 de Copenhague (2009)** – Produziu grandes expectativas e, na mesma proporção, grandes frustrações devido à falta de vontade política e de compromissos efetivos em relação à redução das emissões. A COP 15 deu também sinais da crescente fragilização do processo de governança global, começando-se a trazer para as negociações a ideia de substituição das metas obrigatórias por propostas de contribuições e metas de caráter voluntário.

- **COP 16 de Cancun (2010)** – Estabeleceu o **Fundo Verde do Clima** (ver glossário), incluiu REDD na agenda da Convenção e criou o Marco sobre Adaptação, com vistas a fortalecer ações nesta área.

- **COP 17 de Durban (2011)** – Resultou em um conjunto de acordos expressos na chamada Plataforma de Durban, que determina, entre outros aspectos, o estabelecimento de uma segunda fase para a redução de emissões de GEE do Protocolo de Kyoto e a operacionalização do Fundo Verde do Clima. Foi tomada a decisão fundamental de que uma nova arquitetura de negociação deverá gerar um instrumento global vinculante, aplicável a todas as partes, sejam eles países desenvolvidos (Anexo 1)

² Ver linha do tempo e histórico das COPs em <http://www.mrfcj.org/unfccc/cop-timeline.html>



ou em desenvolvimento (Anexo 2), estes últimos até então isentos de assumirem metas obrigatórias. Este acordo deverá ser concluído em 2015, na COP 21, em Paris, e deverá entrar em vigor a partir de 2020.

• **COP 18 de Doha (2012)** – Determinou o estabelecimento do mecanismo institucional de Perdas e Danos em países especialmente vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas e a eventos extremos não previsíveis (ver abaixo).

Questão de fundo

Em síntese, a controvérsia de fundo que vem norteando a trajetória das negociações desde 1992 são as diferenças entre países do norte e os chamados países emergentes, a respeito das responsabilidades a serem assumidas por cada parte. O grau de responsabilidade de cada país, como medi-lo, o que cada um teria que, ou teria condições de fazer para efetivamente contribuir para a mitigação, adaptação e transição para uma economia de baixo carbono são as grandes questões que continuam pautando as negociações.

Enquanto os países do norte (Anexo I) buscam colocar as responsabilidades dos emergentes no mesmo nível dos países desenvolvidos, em virtude de sua recente e crescente participação nas emissões globais, os países emergentes, liderados por Brasil, China e Índia, argumentam que suas posições estão ancoradas no princípio das Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas, definidas em Kyoto.

Este embate tem levantado dúvidas sobre a capacidade da atual arquitetura da Convenção de produzir

um acordo ambicioso e efetivo. Tendo sido construída sobre o alicerce de uma diferenciação binária entre países do Anexo I e do Anexo II, como se as diferenças entre eles fossem simplistas e estáticas, seu arranjo não incorpora o cenário de fronteiras mais difusas, como no contexto da recente pujança dos países emergentes, seus crescentes níveis de emissões de GEE e o papel dos países do leste europeu neste processo.

A COP de Varsóvia

A COP 19, realizada em Varsóvia entre os dias 11 e 23 de novembro de 2013, tinha como mandato avançar substancialmente na definição de um acordo multilateral vinculante, a ser concluído em 2015 na COP 21, em Paris. Os principais objetivos da agenda da COP 19 eram: a) avançar na direção estabelecida pela Plataforma de Durban em relação a um acordo que vinculasse todos os países; b) avançar nos compromissos de financiamento da transição para uma economia de baixo carbono; c) avançar na criação de um arranjo institucional para o REDD+; e d) estabelecer mecanismos de compensação por perdas e danos.

A COP de Varsóvia foi, portanto, uma conferência de transição e supostamente de preparação para um acordo mais amplo e ambicioso no enfrentamento das mudanças climáticas. Entretanto, o encontro resultou em pouquíssimos avanços e em muita descrença sobre a possibilidade de uma solução global eficaz para controlar as mudanças climáticas.

O resultado foi um acordo mínimo e pouco detalhado, no qual se determinou que os países apresen-



tassem, no primeiro trimestre de 2015, suas metas voluntárias de redução das emissões e realizem consultas nacionais para a definição da capacidade e da ambição de cada país. O acordo ainda deixou margem para que os países que não estejam preparados simplesmente não cumpram o prazo.

Em Varsóvia, os países membros também se comprometeram a ter um rascunho do acordo pronto em março de 2015. As expectativas de que estas determinações se materializem até o começo de 2015 são, contudo, muito baixas, já que o arcabouço legal sequer foi proposto e ainda há pouquíssimas contribuições feitas.

Grandes temas

As discussões temáticas atuais no âmbito da Convenção do Clima incluem, de maneira geral, os temas de financiamento, REDD+, Perdas e Danos e respectivas políticas de mitigação e adaptação. Abaixo traçamos uma breve análise de como estes temas foram tratados na agenda de Varsóvia e como acreditamos que serão incluídos na pauta da COP 20, em Lima.

Financiamento: A COP 15 estabeleceu metas ambiciosas com relação à mobilização de recursos financeiros entre os países desenvolvidos para financiamento de ações de adaptação e mitigação, a serem implantadas por países em desenvolvimento. Esperava-se que em Varsóvia houvesse avanços rumo à meta de mobilizar US\$ 100 bilhões por ano, até 2020, para o financiamento de longo prazo destas ações, mas pouco resultado se alcançou até o momento.

O Fundo Verde do Clima, por exemplo, tem avançado pouquíssimo. Anúncios como o da República da Coreia, de destinação de US\$ 72.5 milhões para o Fundo, não foram capazes de reverter a falta de confiança dos países em desenvolvimento neste novo mecanismo, pois seguem temendo que as promessas não se traduzam em desembolsos concretos. Enquanto isso, os países desenvolvidos seguem alegando que temem comprometerem recursos em um fundo que ainda não definiu claramente seu funcionamento.

Apenas na agenda de financiamento em curto prazo a COP 19 conseguiu algum resultado. Ainda que bastante tímido face às metas mencionadas acima, conseguiu-se em Varsóvia atingir a meta de arrecadação em 2013, de US\$ 100 milhões para o Fundo de Adaptação, a partir de contribuições de países como Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Noruega, Suécia e Suíça.

Um dos temas mais controversos sobre os mecanismos de financiamento é a inclusão de recursos do setor privado para se alcançar a meta definida em Copenhague. Essa estratégia é avaliada por alguns como uma tentativa dos países desenvolvidos de não se comprometerem com recursos novos e adicionais para o financiamento da transição e enfrentamento das mudanças climáticas nos países em desenvolvimento. A falta de acordo sobre a possibilidade de inclusão do setor privado no financiamento levou o assunto a ser postergado para uma nova reunião preparatória em junho de 2014, em Bonn.

Como as evidências acima demonstram, o avanço das negociações relativas à mobilização de recursos



financeiros para ações de adaptação e mitigação foi muito tímido em Varsóvia. Este cenário é um dos fatores que corroboram com a frustração generalizada, principalmente entre os países do chamado Anexo II, e acabou por se tornar uma das principais fontes de descrédito na arquitetura do processo negociador. Se de um lado os países desenvolvidos cobram mais responsabilidades dos países emergentes, de outro deixam claro que não estão preparados, ou efetivamente dispostos, a contribuir na transição destes países para uma economia de baixo carbono.

REDD+: O principal e mais sólido resultado de Varsóvia foi a aprovação de um pacote técnico de definições sobre REDD+, que inclui questões institucionais, regras metodológicas e financiamento para este mecanismo. Outro resultado positivo nesta agenda foi o compromisso assumido nos últimos anos pelos EUA, pela Alemanha, Noruega e pelo Reino Unido, para destinar cerca de US\$ 280 milhões para o combate ao desmatamento em países em desenvolvimento.

A despeito destes avanços, cujas negociações vinham se arrastando desde Kyoto, um dos pontos mais controversos foi adiado para futuras conferências: a permissão ou não do *offsetting*³.

Perdas e danos: A COP de Doha decidiu que a COP 19 deveria estabelecer um mecanismo institucional

para lidar com as perdas e danos em países especialmente vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas e a eventos extremos não previsíveis. As negociações sobre este mecanismo acabaram gerando muita controvérsia em Varsóvia, cujo início da conferência foi marcado pelas repercussões do tufão Hayan, que atingiu as Filipinas logo no início da COP 19.

Muitos argumentavam que as perdas e danos decorrentes de eventos como estes não podem ser enfrentadas por meio de ações de adaptação, já que se tratam de eventos climáticos extremos e não de uma situação à qual seja possível se adaptar. Para os países insulares, africanos e alguns da Ásia Meridional, como Bangladesh, era crucial que se aprovasse uma fonte de financiamento para perdas e danos separada das fontes de adaptação ou mitigação, por entenderem que se trata de situação distinta. Por outro lado, os países desenvolvidos alegavam que um mecanismo de financiamento para perdas e danos não deveria criar novas estruturas apartadas do marco institucional existente na Convenção.

Ao final das negociações foi aprovado o Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos, que pode ser considerado um importante avanço. Ele visa compensar os países em desenvolvimento mais vulneráveis pelos prejuízos causados por eventos climáticos extremos. Ficou decidido, porém, que nos três primeiros anos ele não será independente do marco sobre adaptação existente na Convenção, o que significa na prática o risco de que não se comprometa recursos específicos para perdas e danos.

3 Segundo o *World Resources Institute* (WRI), um *offsetting* de carbono refere-se a uma situação onde “se reduz, evita ou sequestra carbono para compensar as emissões ocorridas em outro lugar”. (<http://www.wri.org/publication/bottom-line-offsets>).



As posições dos atores globais em Varsóvia

A controvérsia permanente entre países do norte, desenvolvidos, e países emergentes a respeito das responsabilidades de cada um pautou mais uma vez as negociações. Os EUA e a China deram claros sinais de que não têm interesse em se comprometer nos marcos da Convenção, mas estão se movendo em suas políticas nacionais: este é o caso do *Obama's Climate Action Plan*, lançado em junho de 2013⁴, além de diversas iniciativas estaduais e municipais, com destaque para Nova Iorque e Califórnia; e do *China's Policies and Actions for Addressing Climate Change* (2013) que, assim como nos EUA, atribui forte competência regulatória para o nível provincial⁵.

A União Europeia tem demonstrado grande dificuldade em definir compromissos concretos e mais ambiciosos na diminuição de suas emissões de GEE. O Japão anunciou que baixará sua meta de redução de emissões, anteriormente definida em 25% (em relação às emissões de 2005), para 3,8% até 2020, alegando que terá que desligar seus reatores nucleares. A Austrália enviou delegados para Varsóvia com a orientação de não se comprometerem com nada que significasse compromissos financeiros. O Canadá, que havia se retirado do Protocolo de Kyoto em 2011, manteve posição resistente a qualquer compromisso.

4 <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27climateactionplan.pdf>.

5 <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201311/P020131108611533042884.pdf>.

A América Latina teve pouca liderança, evidenciando incertezas sobre quais países ou grupos de países da região podem e têm condições de tomar iniciativas propositivas. Na COP 19 o Brasil concentrou sua posição em duas frentes: na necessidade de realização de consultas nacionais para definição de suas contribuições ou compromissos, e na tese da necessidade do cálculo das metas serem definidas pelas contribuições das emissões históricas de cada país na mudança da temperatura global.

O Brasil propôs um mecanismo para o cálculo das emissões e definição de metas de redução de cada país, tendo como referência o quanto cada país emitiu desde 1850. A proposta apresentada não foi bem recebida por outros países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento da América Latina e África. Enquanto alguns viram na proposta brasileira uma tática para se evitar compromissos concretos, mesmo aqueles aderentes e apoiadores da inclusão da importante agenda de equidade na Convenção não se sentiram contemplados, já que a proposta ignora as diferenças socioeconômicas e de vulnerabilidade climática entre os países em desenvolvimento.

A frustração com relação ao andamento das negociações na COP19, e que vêm se acumulando ao longo do tempo em virtude da ausência de ambição e de compromissos dos países, levou inclusive à decisão de um grupo expressivo de ONGs e movimentos sociais, incluindo *Greenpeace*, *Oxfam*, *International Trade Union Confederation*, *Friends of the Earth*, *Actionaid*, *WWF*, entre outros⁶, de se reti-

6 Ver manifesto em http://www.foeeurope.org/sites/default/files/news/media_statement_on_ngos_walk_out_from_cop19.pdf



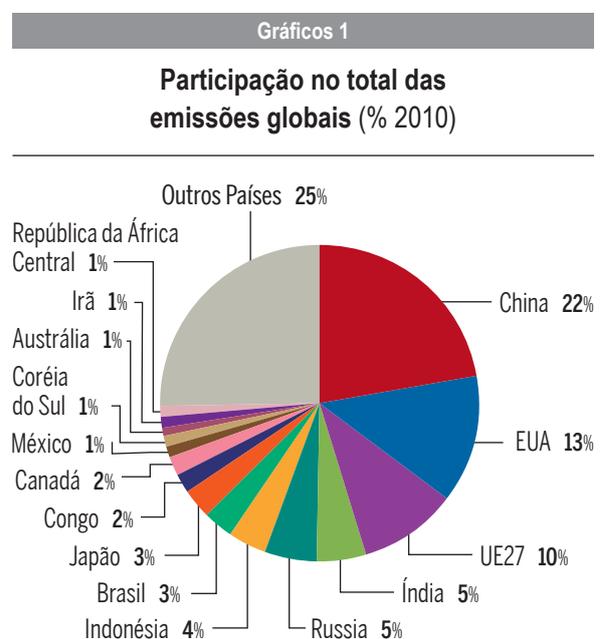
rarem em protesto da COP 19. Este gesto traduziu, e ao mesmo tempo reforçou, o sentimento de descrédito e desconfiança que paira sobre o processo negociador e sua arquitetura. Em Varsóvia, estas frustrações se explicitaram na fragilidade das negociações em estabelecer acordos sobre financiamento, na ambiguidade de se adotar termos como “contribuição” em vez de “compromisso”, nas indefinições sobre o caráter vinculante do acordo em 2015 e na ausência de definição sobre como diferenciar as contribuições de cada parte em um acordo aplicável a todos.

A controvérsia em torno da diferenciação das contribuições – ou compromissos – das Partes produz de forma crescente entre as ONGs dúvidas sobre a pertinência da manutenção da premissa que orientou a Convenção até agora em torno na divisão entre Anexo 1 e Anexo II. Muitas ONGs avaliam que esta divisão não é mais funcional ao processo negociador, pois além de produzir bloqueios, ela não contempla as diferenças existentes entre os países do sul. As responsabilidades decorrentes das emissões atuais das potências emergentes não podem mais ser colocadas no mesmo nível de países menos desenvolvidos e mais vulneráveis. Ou seja, assim como China, Brasil ou Índia não podem se colocar no mesmo lugar que Bangladesh ou países insulares, Rússia e Polônia tampouco podem continuar protelando assumirem maior responsabilidade nas ações de mitigação de CO₂.

Para ilustrar essas diferenças, o quadro abaixo mostra o peso relativo dos 15 países que mais contribuíam para as emissões de GEE no ano de 2010, correspondendo a 75% do total das emissões glo-

bais⁷. Embora diferentes fontes indiquem variações nos valores do volume total das emissões por país e a respectiva colocação dos países neste ranking, parece seguro afirmar que o panorama dos que mais contribuem para as emissões globais permanece sendo o mesmo.

Se por um lado a informação sobre a contribuição destes países para as emissões de GEE sobre o total de emissões é fundamental para a compreensão dos entraves inerentes ao arranjo institucional das negociações, por outro é fundamental entender as tendências das emissões que vem revelando com mais clareza as diferenças na participação dos países em desenvolvimento neste cenário. Para ilustrar este ponto, o quadro abaixo trás a evolução das emissões de países em desenvolvimento de diferentes portes na última década. ▶



Fonte: Elaboração própria com base em UNEP (2012), pp. 15-18

⁷ <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissions-gap2012/>

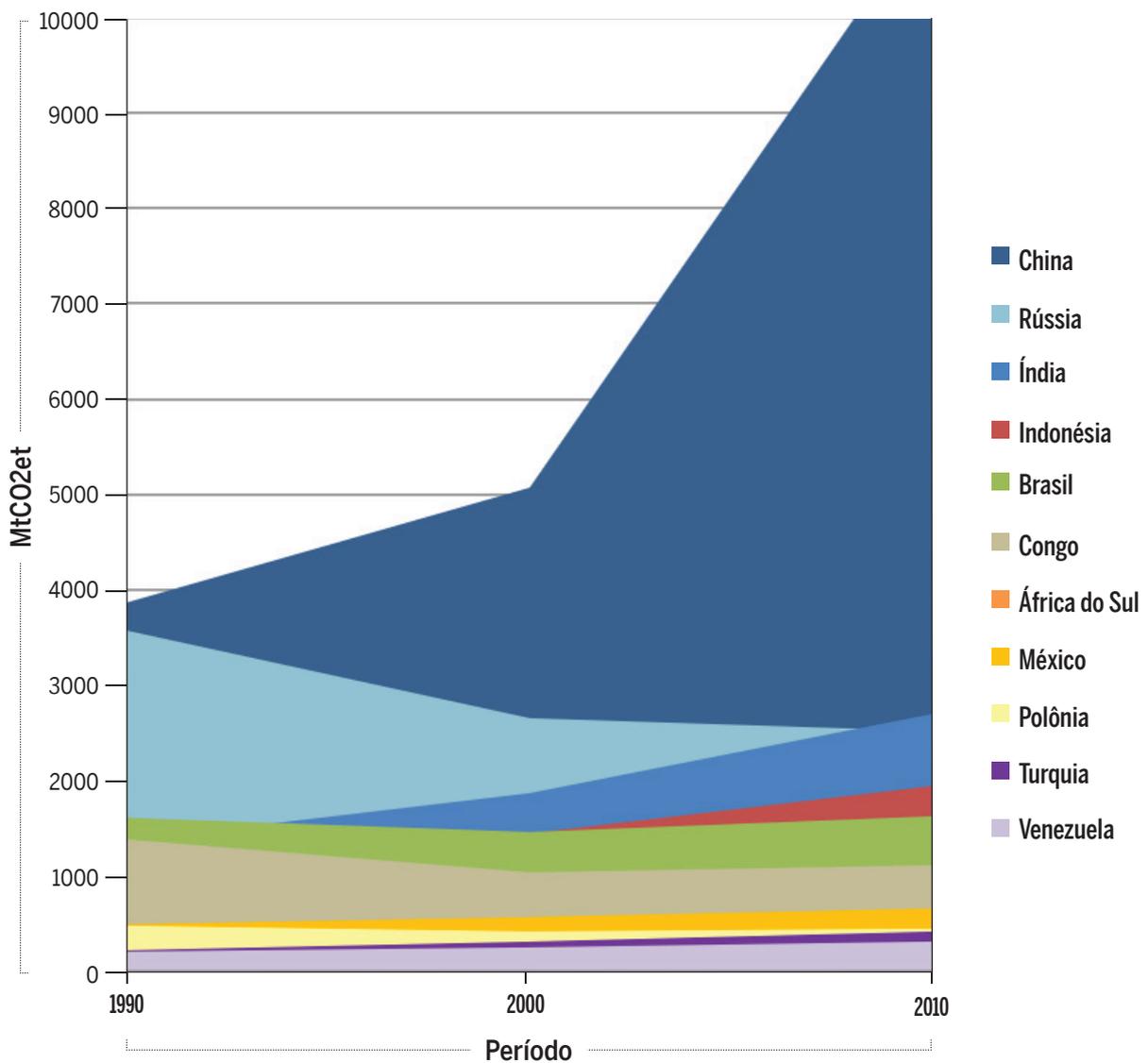


Algumas conclusões importantes podem ser tiradas das informações acima. Primeiro, há uma evidente desproporção no volume de emissões entre os países, com destaque absoluto para a participação da China. Segundo, que todos os países emergentes do chamado bloco dos BRICS estão

presentes. Terceiro, que quase nenhum país latino-americano e africano está presente dentre os maiores emissores. E quarto que, com exceção da Rússia, em nenhum dos países pode-se dizer que a tendência do volume de emissões é de redução substancial.

Gráficos 2

Histórico de Emissões de Carbono Países em Desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria com dados de Edgar* (*Total global, sem transporte internacional)

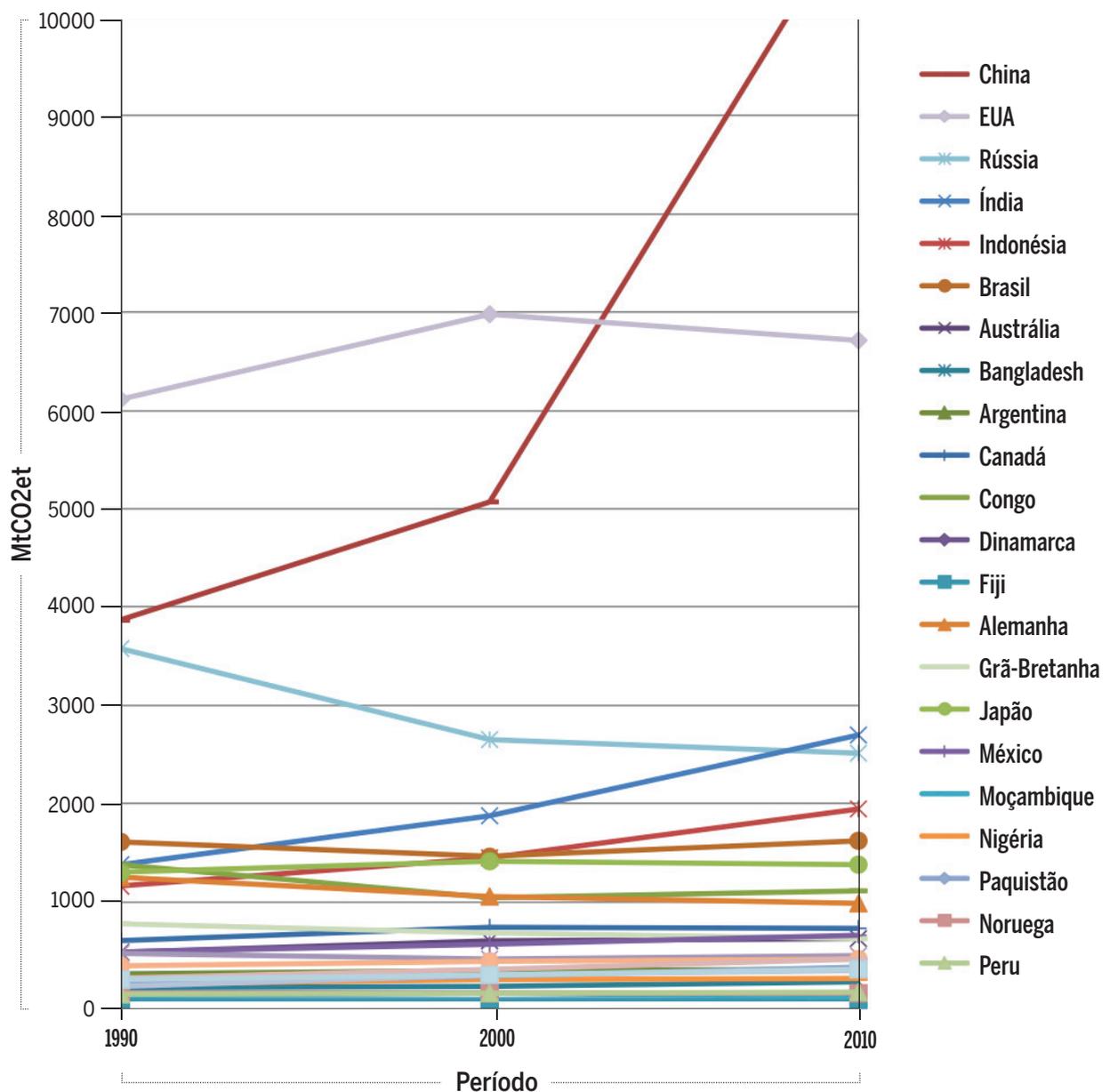


Este cenário diversificado parece tornar impossível a argumentação de uma classificação consistente dos países com base na premissa outrora sustentada, sobretudo no Protocolo de Kyoto, ao dividir o mundo entre países do Anexo I e Anexo II, de

alinhamento entre o nível de desenvolvimento e o respectivo volume de emissões. Em outras palavras, reduz substancialmente a capacidade da arquitetura negociadora, da forma como foi concebida, de produzir um acordo global. ►

Gráficos 3

Histórico de Emissões de Carbono Países Desenvolvidos e em Desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria com dados de Edgar* (*Total global, sem transporte internacional)



Fica também claro que a disputa na Convenção se concentra entre estes quinze ou vinte países e que os outros mais de duzentos, que quase nada poluem e que são os que mais sofrem e sofrerão com as mudanças climáticas, têm pouca voz ou poder nas negociações.

A frustração com os resultados de Varsóvia produziu mais expectativa e, ao mesmo tempo, desesperança em relação às COPs de Lima e Paris. A necessidade de se reestabelecer a confiança no processo negociador requer sinalização concreta, vinda principalmente dos países desenvolvidos e emergentes, e atualização das premissas básicas da arquitetura do processo negociador.

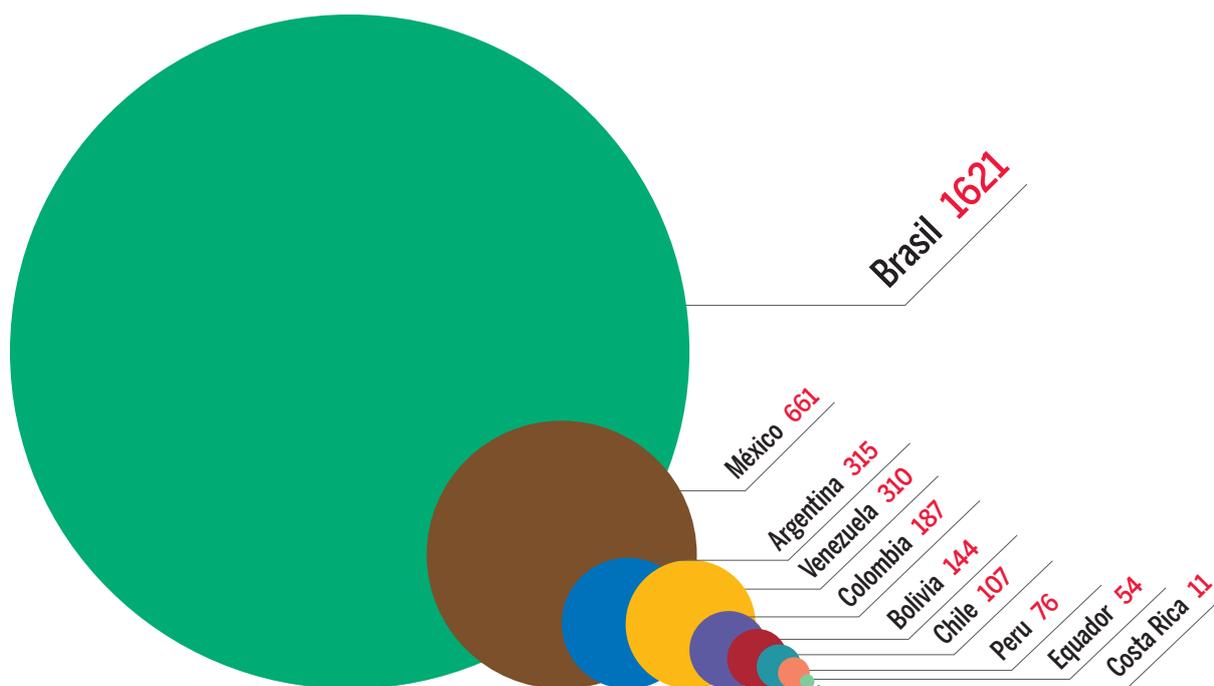
■ O papel fundamental que pode desempenhar a América Latina

A realização da COP 20 em Lima pode ser uma oportunidade estratégica para a América Latina colocar em pauta, tanto em suas agendas regionais como nas negociações globais no âmbito da Convenção, o debate sobre a necessária transição para uma economia de baixo carbono em seu modelo de desenvolvimento.

É importante notar que as diferenças na contribuição para as emissões globais entre os próprios países latino-americanos são notáveis sendo, portanto, necessário que as responsabilidades regionais também ►

Gráficos 4

Emissão (MtCO2 2010) Porcentagem da emissão Global (%)



Elaboração própria com base em UNEP (2012), pp. 15-18.



sejam reconhecidas e honradas no novo acordo. A figura abaixo evidencia alguns dos principais países da região e seus respectivos volumes de emissões:

Podemos afirmar que a região vive forte tendência de reprimarização de suas exportações e ocupa o elo mais fraco nas cadeias produtivas globais como fornecedora de matérias-primas e recursos naturais. A exploração destes recursos, cada vez mais intensiva, resulta na elevação das emissões de GEE e na respectiva diminuição de disponibilidade dos recursos naturais.

A região se especializa na extração e exportação de combustíveis fósseis, como petróleo e gás natural, e vem desenvolvendo mega projetos de produção de energia para viabilizar a exploração e exportação de minérios. O modelo agrícola predominante é baseado em monocultivos de larga escala, diretamente associados aos altos índices de desmatamentos, que fazem uso de imensas quantidades de água e terra, além de utilizarem fertilizantes e agrotóxicos. Com sistemas de transporte baseados no modelo rodoviário e a presença de indústrias com baixo padrão tecnológico, responsáveis por elevadíssimos níveis de emissão de carbono, o modelo de desenvolvimento econômico latino-americano claramente tem muito a avançar para que se torne menos intensivo em emissões de GEE.

É importante lembrar ainda que, apesar dos importantes avanços dos últimos 15 anos, a região continua possuindo um dos maiores índices de desigualdades sociais do mundo. Ao longo da última década diversos países têm promovido amplos processos de inclusão social, combate à pobreza, redução de

desigualdades de renda, cuja viabilidade é direta ou indiretamente relacionada à intensificação da exploração dos recursos naturais e das atividades extrativas. Embora a região ainda responda por um volume pequeno de emissões de carbono *vis-à-vis* outros continentes, a necessidade premente de crescimento econômico, baseado neste modelo, tende a reforçar a atual trajetória de aumento das emissões e a reduzida disponibilidade de se construir transição mais sólida para uma economia de baixo carbono que agregue valor aos abundantes recursos naturais do território.

É grande, portanto, o desafio de avançar e ampliar o caminho da inclusão social e dos direitos por meio de um modelo sustentável, que não dependa tanto da exploração intensiva de recursos naturais e, por conseguinte, das incertezas das flutuações dos preços internacionais das *commodities* agrícolas e minerais. Ainda que a especialização primário-exportadora intensiva em recursos naturais esteja mais diretamente associada às questões de balança de pagamentos, não há dúvida de que a reprimarização das exportações contamina e condiciona os modelos produtivos nacionais e a dinâmica dos mercados internos.

Diante deste cenário, a realização da COP em Lima pode e deve ser uma oportunidade estratégica para a região reavaliar seu modelo de desenvolvimento que, não obstante os avanços sociais recentes, permanece sendo concentrador de riqueza, altamente intensivo em exploração de recursos naturais e baseado em processos produtivos de baixa tecnologia, ineficientes e ativos em emissões de GEE. A região tem a vantagem ainda de abrigar ecossistemas riquíssimos em biodiversidade que, se exploradas de forma sus-



tentável e com base no fortalecimento dos direitos das populações tradicionais, podem ser a chave para a transição a um novo modelo de desenvolvimento.

A América Latina precisa construir uma visão que articule inclusão social e um modelo produtivo, eficiente e sustentável, a partir de argumentos que coloquem os seus recursos naturais a serviço da promoção de direitos coletivos e da transição e uma economia de baixo carbono. A região tem a oportunidade de colocar na pauta o tema dos recursos naturais, florestais e de sua biodiversidade dentro do marco da transição a um novo modelo de desenvolvimento e não apenas no contexto da agenda de REDD+.

O papel do Peru como anfitrião

A grande expectativa para a próxima COP é de que seja o momento de consolidação do texto negociador sobre a arquitetura institucional, a ser levado para a COP de Paris, em 2015. A grande dúvida é se a COP de Lima terá condições de concluir um texto que assegure um compromisso para evitar que a elevação da temperatura global não ultrapasse 2 graus centígrados ou os 400 ppm sugeridos pelo IPCC. O Peru terá um papel fundamental na condução das negociações e na valorização de pontos da pauta.

O desafio em Lima está ainda em alcançar decisões ambiciosas a partir dos parâmetros definidos pelos princípios da Convenção de 1992, que assume a divisão simplista de norte versus sul, e que são a fonte principal do bloqueio às possibilidades de um acordo global. Diante deste cenário, uma das hipóteses que se discute é a possibilidade de flexibilização da

arquitetura do processo negociador de modo a incorporar novos grupos de países, e assim diversificar os blocos de interesses, mas tendo como prioridade o fortalecimento do sistema multilateral.

Somada às expectativas acima, a COP de Lima, assim como ocorreu nas COPs anteriores, deverá ser marcada pelas características do país e da região que a sedia. Neste sentido é fundamental lembrarmos que a COP 20 será realizada em um país andino, amazônico, situado em uma região mega biodiversa e que abriga ecossistemas como florestas tropicais, fundamentais para o equilíbrio do sistema climático global.

É de se esperar, portanto, que os temas de florestas e recursos naturais ganhem relevância, inclusive porque o resultado mais concreto que saiu da COP de Varsóvia foi o pacote sobre REDD+. Como neste pacote o tema crucial do *offsetting* permanece indefinido, pode-se supor que este ponto da agenda ganhe relevância especial, inclusive porque alguns governos da região têm interesse específico em mecanismos de REDD+. Por exemplo, apesar do Brasil estar promovendo o mecanismos de REDD+, tem uma posição muito clara contra *offsetting*.

Ressalte-se também que está em curso o importante debate sobre a inclusão nesta pauta do tema da agricultura e que os desmatamentos seguem sendo uma das principais fontes de emissões de gases do efeito estufa na região.

O desafio para o território e especificamente para o governo peruano, será articular a agenda da equidade nos seus vários níveis: o plano global da arquitetura



tura do processo negociador, o âmbito regional e os planos nacionais, nos quais é fundamental sinalizar compromissos com políticas e leis nacionais de promoção da sustentabilidade e equidade. Será preciso combinar soluções que fortaleçam o sistema multilateral com compromissos nos planos nacionais ambiciosos o suficiente para mantermos os limites do aumento de temperatura global inferior a 2 graus.

As ONGs frente à COP 20

As ONGs também têm a expectativa de que a COP de Lima conclua um texto negociador, que sirva de base para a COP 21, em Paris, e que tenha ambição suficiente para reduzir emissões de forma consistente com a meta de manutenção da elevação da temperatura no teto de 2 graus. No entanto, são cada vez mais frequentes as avaliações de que os bloqueios estruturais existentes na arquitetura da Convenção impedem que o processo negociador seja capaz de resultar em um acordo condizente com a necessidade de enfrentamento da crise climática e conseqüentemente da segurança da humanidade diante das mudanças climáticas.

Muitas ONGs avaliam que a falta de vontade política e de compromissos deve ser enfrentada com grande esforço, para abordar as mudanças climáticas e as emissões de GEE em uma agenda mais ampla, relacionada ao modelo de desenvolvimento em curso, a argumentos econômicos a favor da transição a economias de baixo carbono e de agregação de valor aos recursos naturais.

A realização da COP em Lima oferece a possibilidade de se relacionar o enfrentamento das mudan-

ças climáticas a temas que estão na ordem do dia da atuação das ONGs. Exemplos deste tipo de ligação são: a incidência das ONGs sobre bancos nacionais de desenvolvimento (como o BNDES), com vistas a que incluam diretrizes de apoio a operações em favor da transição à economia de baixo carbono e à agregação de valores dos recursos naturais; esforços pela aprovação de legislações em favor dos direitos territoriais de povos indígenas e populações tradicionais frente ao avanço das atividades de mineração; a atuação pela eliminação de subsídios à exploração de combustíveis fósseis e em favor da diversificação da matriz energética; a proposição de iniciativas de apoio a sistemas de produção agroecológicos e agroextrativistas e que limitem a expansão dos monocultivos em larga escala, dentre outros.

Acima de tudo, as ONGs esperam que Lima dê um sinal forte e claro para a economia mundial de que o futuro econômico e competitivo dos países dependerá da sua adesão rápida e consistente a uma economia de baixo carbono. As ONGs e movimentos sociais terão um razoável potencial de influência na COP de Lima se adotarem esta abordagem.

O Peru e a região andina abrigam uma ampla diversidade e pluralidade de povos indígenas e populações tradicionais, que são os maiores guardiões da floresta em pé e que realizam ações permanentes de resistência contra os desmatamentos. Já é intensa a mobilização das organizações indígenas e de outros movimentos sociais da região para exercerem pressão e incidência na COP 20. A força das mobilizações indígenas pode vir a se traduzir em importante pressão sobre o ambiente geral da COP 20 e talvez



exercer um impacto real no processo negociador.

A atitude do governo peruano em relação às mobilizações sociais e indígenas será crucial. Espera-se que dê peso e visibilidade à voz dessas populações e às ONGs como ferramenta de pressão para que os negociadores dos países produzam um texto satisfatório. A este respeito, é uma boa notícia que o governo peruano tenha realizado em maio um diálogo com a sociedade civil da região com vistas a consultá-las sobre suas visões acerca da conferência, seu significado para a América Latina, e examinar como suas vozes podem ser integradas ao processo negociador⁸.

As organizações indígenas, ONGs e movimentos sociais peruanos, junto com parceiros regionais e globais, planejam realizar atividades paralelas durante a COP 20, algumas dentro do espaço oficial e outras fora. Será realizada uma Cúpula dos Povos Frente às Mudanças Climáticas⁹. A COICA (*Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica*) planeja organizar um pavilhão indígena dentro do espaço oficial¹⁰.

O futuro das negociações da ONU sobre mudanças climáticas

Considerando que o desafio central colocado

para a COP de Lima é criar condições de concluir o texto sobre a arquitetura do processo negociador que orientará as decisões em Paris, alguns cenários começam a ser debatidos como alternativas para reanimar o marco multilateral sobre mudanças climáticas.

Alguns analistas partem da premissa de que a manutenção da Convenção como ela é hoje, dentro dos marcos das Nações Unidas e incluindo todos os países membros, lhe confere ampla legitimidade. Ao mesmo tempo, permite que os países menos desenvolvidos e que mais sofrem os impactos das mudanças climáticas façam pressão permanente sobre o processo negociador e sobre os maiores emissores. Por outro lado, sabe-se também que a manutenção deste amplo universo de atores imprime uma difícil complexidade ao processo negociador, ao passo que a responsabilidade por 75% das emissões de GEE está concentrada em somente 15 países, conforme quadro acima.

Diante deste cenário, alguns analistas consideram que uma forma mais viável de produzir um acordo seria por meio do desmembramento da arquitetura da Convenção, gerando por um lado um acordo sobre mitigação entre os maiores emissores, e por outro lado um acordo sobre adaptação que incluía todas as partes. Alguns avaliam também que iniciativas bilaterais entre os maiores emissores podem gerar importantes resultados, como é o caso do lançamento do Grupo de Trabalho EUA-China sobre Mudanças Climáticas¹¹. Analistas consideram, po-

8 <http://climate-liisd.org/news/peru-holds-first-latin-american-civil-society-dialogue-ahead-of-cop-20/244550/>

9 http://grupoperucop20.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=250

10 <http://www.aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2013/09/AIDSESEP-COICA1.pdf>

11 http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201304/t20130415_537087.html



rém, que este cenário é de difícil viabilização: os países emergentes resistiriam a concordar com o desmembramento da Convenção, já que são apoiados pelos países menos desenvolvidos em temas como o das responsabilidades históricas.

O desmembramento poderia também levar os países menos desenvolvidos a darem mais ênfase à adaptação e a diminuir a pressão sobre as responsabilidades dos países ricos em relação às suas emissões e, conseqüentemente, à agenda de mitigação. Esta hipótese do desmembramento também é vista com restrições pelos que analisam as mudanças climáticas do ponto de vista das cadeias produtivas globais. Isso porque as emissões dos países já não podem mais ser reduzida a um território diante da globalização das cadeias produtivas das grandes corporações, que alocam suas etapas de produção em distintos países em busca de menores custos. A este respeito, recente estudo da OXFAM analisa o alto nível de emissões de GEE gerado pelas cadeias produtivas das dez maiores empresas globais do setor de alimentos e bebidas¹². Sob este ponto de vista, seria necessária a manutenção de uma arquitetura global de negociações.

Sabe-se que o enfraquecimento do sistema multilateral não contribui para a democratização da ordem global. Por essa razão, a comunidade internacional considera que é preciso buscar alternativas que gerem resultados concretos em um cenário no qual a Convenção encontra-se em risco por não conseguir produzir um acordo ambicioso com base na

forma com que o processo negociador vem sendo conduzido.

Mais um fracasso na negociação de um acordo satisfatório deslegitimaria o sistema multilateral e colocaria a humanidade em risco. A construção de um acordo até 2015, em Paris, requer admitir o esgotamento do modelo de desenvolvimento global em curso e supõe uma visão que supere as abordagens de curto prazo, na qual se baseiam as posições negociadoras dos governos.

Considerações finais

O forte engajamento de povos indígenas e populações tradicionais da região na COP de Lima pode trazer uma esperança. Suas visões de longo prazo, sua sabedoria quanto aos limites da natureza para a sobrevivência da humanidade e sua capacidade de mobilização podem imprimir uma dinâmica de maior pressão por compromissos e resultados efetivos. Sua incidência pode contribuir para a provocação de um olhar sobre as negociações articulado às questões estruturais do modelo de desenvolvimento, e por uma legitimação na opinião pública e entre os negociadores sobre a necessidade de um caminho de transição rumo a uma economia de baixo carbono.

No caminho para Lima temos, portanto, um grande desafio e uma oportunidade única. A região tem a chance de inserir as discussões sobre mudanças climáticas dentro de um marco mais amplo sobre o modelo de desenvolvimento e pautar o tema da equidade de uma nova maneira: o recorte norte versus sul deve se combinar com o enfrentamento das imensas desigualdades existentes não só entre países,

12 <http://www.oxfamamerica.org/static/media/files/bp186-standing-sidelines-big10-climate-emissions-200514-en-v2.pdf>



mas também dentro de cada nação, de modo a abordar a equidade também como um desafio interno.

Os países da América Latina têm, na COP 20, a oportunidade de tentar conciliar seus fundamentais e bem sucedidos esforços de redução da pobreza com uma agenda de transição, para diminuir a dependência externa da região e de suas bem sucedidas políticas de inclusão social em relação ao extrativismo e à exploração intensiva de recursos naturais. Sabe-se que esta oportunidade depende de condições políticas e da correlação de forças existente em cada sociedade. Mas o ambiente regional pode ter o papel de impulsionar esta agenda.

A COP de Lima terá o desafio de lidar com as questões intrínsecas à dinâmica negociadora da Convenção – como a sua arquitetura, financiamento, compromissos entre as Partes –, mas também e, sobretudo, lidar com a urgência da criação de forte engajamento da sociedade, governos e instituições nacionais, regionais e globais com o compromisso de enfrentamento das mudanças climáticas e da legitimidade da Convenção para sua condução.

Glossário

Adaptação – A forma como os países se adaptam às atuais e potenciais mudanças climáticas, por meio de atividades produtivas e não produtivas, com vistas a reduzir danos.

Fundo de Adaptação – Foi estabelecido em 2001 com vistas a financiar projetos e programas de adaptação nos países em desenvolvimento vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas.

Fundo Verde do Clima – Trata-se de um mecanismo de financiamento criado como um novo organismo multilateral dentro dos marcos da Convenção, com vistas a apoiar projetos, programas e políticas nas áreas de adaptação e mitigação nos países em desenvolvimento, tais como os NAMAs (*Nationally Appropriate Mitigation Actions*) e NAPs (*National Adaptation Plans*), REDD+, transferência de tecnologia, capacitação e preparação de relatórios nacionais. O fundo é o pilar central dos esforços de captação de US\$ 100 bilhões anuais a partir de 2020, anunciados na COP 15 em Copenhague, em 2009. Foi estabelecido em 2010, na COP 16, em Cancun, e sua governança foi definida na COP 17, em Durban, sendo que contará com um *Board* de 24 membros e será temporariamente administrado pelo Banco Mundial. Ainda não está definido se o fundo contará exclusivamente com recursos públicos ou se também serão incluídos recursos privados.

Mitigação – Redução de emissões de GEE por meio de metas e compromissos das Partes, com vistas a atingir o objetivo da Convenção, de estabilizar as concentrações de GEE na atmosfera em um nível que não ofereça perigo para o sistema climático.

Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas – Tem origem na Declaração da Rio 92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), cujo Princípio 7 afirma que “considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional



do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.” O princípio foi incorporado a UNFCCC e ao Protocolo de Kyoto, conferindo-lhes implicações concretas na forma de obrigações e compromissos diferenciados para os países do Anexo I, no que se refere à redução de suas emissões, transferência de tecnologia e assistência financeira aos países em desenvolvimento para iniciativas de mitigação e adaptação.

REDD+ - É a sigla para Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação de florestas. Desde a criação do Protocolo de Kyoto se discute a inclusão da proteção de florestas tropicais nas iniciativas de redução de emissões de GEE, porém, naquele momento, problemas metodológicos tiraram o tema da pauta. Na COP 16, em Cancun (2010), REDD foi incluído nos acordos do Grupo de Trabalho sobre

Cooperação de Longo Prazo da Convenção: “Estimula as Partes dos países em desenvolvimento a contribuírem com as ações de mitigação no setor florestal, realizando as seguintes atividades, apropriadas a cada Parte e de acordo com suas respectivas capacidades e circunstâncias nacionais: reduzir emissões por desmatamentos, reduzir emissões por degradação florestal; conservação de estoques florestais de carbono; manejo sustentável de florestas e aumento de estoques florestais de carbono.” REDD é um mecanismo de remuneração aos que mantêm suas florestas sem desmatamento e degradação. REDD+, ou REDD *plus*, agrega a conservação, manejo sustentável e aumento dos estoques de carbono das florestas. Ver em <http://unfccc.int/methods/redd/items/8180.php> as informações detalhadas sobre as decisões tomadas em Varsóvia sobre REDD+. Ver em <http://www.redd-monitor.org/redd-an-introduction/> uma análise crítica sobre REDD+.



Autoras

Ana Toni Graduada em Economia Social pela Universidade de Swansea, mestre em Políticas da Economia Mundial pela LSE e doutoranda em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Sócia e diretora do GIP – Gestão de Interesse Público, presidente do Conselho do Greenpeace Internacional e integrante do conselho deliberativos da Wikimedia Foundation.

Fatima Mello Graduada em História, mestre em Relações Internacionais pela PUC-RJ, é membro do Núcleo Justiça Ambiental e Direitos da organização não governamental FASE – Solidariedade e Educação. Foi secretária executiva da REBRIP, integrou o comitê organizador e secretariado do Fórum Social Mundial e a secretaria executiva da Cúpula dos Povos na Rio+20.

Agradecemos o apoio de Alice Amorim pelos gráficos, revisão e sugestões ao texto.

Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2011 - 13° andar, conj. 1313
01311 -931 | São Paulo | SP | Brasil
www.fes.org.br

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. Realiza atividades na Alemanha e no exterior, através de programas de formação política e de cooperação internacional. A FES conta com 18 escritórios na América Latina e organiza atividades em Cuba, Haiti e Paraguai, implementadas pelos escritórios dos países vizinhos.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Fundação Friedrich Ebert.

O uso comercial dos meios publicados pela Fundação Friedrich Ebert não é permitido sem a autorização por escrito.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-99138-43-4

