

Más allá del Acuerdo de París: nuevos escenarios y actores sociales

YVETTE AGUILAR
OCTUBRE 2017

- Las negociaciones multilaterales del año en curso para la implementación del Acuerdo de París (Acuerdo), han estado marcadas por otro llamado de alerta sobre los crecientes niveles de concentraciones de gases en la atmósfera. La temperatura mundial ha subido ya un 1.1°C sobre los niveles pre-industriales, acercándose peligrosamente al umbral de calentamiento de 1.5°C.
- Todos los países convergen en tres expectativas clave para la vigésimo tercera Conferencia de las Partes: el logro de avances en el Programa de Trabajo para la implementación del Acuerdo; la adopción de un diseño apropiado para el Diálogo Facilitador de 2018 sobre el nivel de logro de la meta de largo plazo del Acuerdo y la eficacia de las contribuciones nacionales; y la participación de nuevos actores subnacionales.
- El peso de la acción climática a nivel de ciudades es muy significativo a escala global, ya que actualmente en éstas vive más de la mitad de la población mundial, generando un 70% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Las ciudades son capaces de formar importantes coaliciones con la ciudadanía, empresariado, academia y comunidades temáticas y territoriales, y con otras ciudades.





1. Avances post-2015 en la agenda de negociaciones bajo el Acuerdo de París

En abril del presente año, se difundió la noticia de que el mundo había alcanzado otro hito climático, ya que por primera vez en la historia de la humanidad los niveles atmosféricos de dióxido de carbono alcanzaron 410 partes por millón (ppm) -observatorio Mauna Loa de Hawai-; mientras en 1958 el nivel fue 280 ppm, pasando a 400 ppm en 2013. Según la comunidad científica, 450 ppm es el nivel crítico al cual correspondería solamente 50% de probabilidad de que el aumento de la temperatura no rebase 2°C. A inicios del año en curso, el Servicio Meteorológico Nacional del Reino Unido (*Met Office*), la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio de los Estados Unidos (*NASA*) y la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de los Estados Unidos (*NOAA*) divulgaron nuevos datos, mostrando que la temperatura de la Tierra ha subido ya alrededor de 1.1°C sobre los niveles previos a la revolución industrial, acercándose peligrosamente al umbral de aumento de la temperatura mundial de 1.5°C a 2°C, el cual las Partes bajo el Acuerdo de París (Acuerdo) se comprometieron a no sobrepasar. De ahí que las negociaciones multilaterales retomadas en mayo del año en curso para viabilizar la implementación del Acuerdo en el ámbito del Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo (*APA*), estuvieran marcadas por otro llamado de alerta sobre las crecientes temperaturas y niveles de concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera.

Con la entrada en vigencia del Acuerdo el 4 de noviembre de 2016, la 1ª sesión de la Conferencia de las Partes (*COP*) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Convención) actuando como Reunión de las Partes del Acuerdo (*CMA-1*), tuvo lugar durante la vigésimo segunda *COP* (*COP-22*) de la Convención; la cual tuvo lugar en noviembre de 2016 en Marruecos. Durante la *COP-22* hubo marcadas divergencias entre los grupos de “países desarrollados” y “en desarrollo” en cuanto a la forma de interpretar dicho Acuerdo. La divergencia central fue la cuestión relativa a la forma en que la diferenciación entre ambos grupos de países sería instrumentada en el marco de las reglas de implementación del Acuerdo. Otro tema polémico fue el alcance,

características, información y rendición de cuentas de las contribuciones nacionales determinadas a nivel nacional (*NDC*). La *COP-22* concluyó que gran parte del trabajo del Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París quedaba todavía pendiente y que habría que avanzar en todos los ítems de la agenda de negociaciones de manera coherente y equilibrada para que todos los temas relacionados con la implementación del Acuerdo fuesen resueltos entre 2017 y 2018, ya que 2018 es el plazo para completar el conjunto de modalidades, procedimientos y directrices para su implementación.

Las negociaciones de mayo de 2017 en Bonn se enfocaron en desarrollar textos de negociación enrumbrados hacia la vigésimo tercera *COP* (*COP-23*) programada para noviembre de 2017 en Bonn, para lo cual los facilitadores del proceso elaboraron preguntas respondidas en las propuestas de texto por las Partes. En la dinámica de negociaciones se observó desarticulación entre los diferentes temas de la agenda, planteando el reto de fortalecer los vínculos e interacción dentro del proceso global de negociación, amén de existir un desequilibrio en el énfasis para tratar los temas de la agenda, y quejas del Grupo de 77 países y China (133 “países en desarrollo”, incluye a América Latina y el Caribe sin México) respecto a la intención de algunos actores del proceso, de querer renegociar el Acuerdo reinterpretando su texto.

Existen divisiones entre las Partes, y entre el mismo grupo de “países en desarrollo”, respecto a las **directrices para las *NDC***, ya que el Grupo de Países en Desarrollo Afines (*LMDC*, membresía fluctuante, ha incluido a Bolivia, China, Ecuador, Egipto, El Salvador, India, Irán, Nicaragua, Arabia Saudita y Venezuela) plantea que el propósito de las directrices debería limitarse a proveer información necesaria para la claridad, transparencia y comprensión de las *NDC*, sin cuantificación de los esfuerzos de mitigación. Otros grupos, como la Unión Europea (UE), los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo del Caribe y la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (*AIALAC*, integrada por Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú) llaman a todas las Partes a presentar las proyecciones futuras de sus respectivas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en toneladas



de dióxido de carbono equivalente, a fin de poder evaluar el avance de la meta de temperatura a largo plazo.

Para los “países en desarrollo” la diferenciación debe instrumentarse en las **modalidades, procedimientos y directrices** para la implementación del Acuerdo, incluyendo flexibilidad para dichos países. La Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) enfatiza la necesidad de adoptar modalidades, procedimientos y directrices comunes con diferencias en función de los tipos de NDC, y de las limitaciones y capacidades de los países. Los “países desarrollados” convergen y enfatizan en modalidades, procedimientos y directrices comunes y uniformes para todos los países, con flexibilidades en áreas muy limitadas para “países en desarrollo” que lo necesiten. Existe mucha similitud en las posiciones de los “países en desarrollo” respecto al **mecanismo para la facilitación de la implementación y promoción del cumplimiento del Acuerdo**, existiendo divergencias respecto al momento de arranque, alcance y diferenciación. Muchos “países desarrollados” plantean que dicho **mecanismo** debería aplicar igualmente para todas las Partes, siendo éste el aspecto más controversial.

Existen divergencias en torno al establecimiento de **directrices para la Comunicación sobre la Adaptación**, ya que los “países en desarrollo” plantean preocupación por la ausencia de apoyo para la adaptación en las propuestas de texto de negociación de los “países desarrollados”, los cuales (UE) se limitan a referirse a la cooperación Sur-Sur. La propuesta del Grupo Africano y el LMDC incluye el tipo de información que debería comunicarse respecto a las necesidades y costos de la adaptación, y nivel indicativo de apoyo para la adaptación a ser dotado por parte de los “países desarrollados” a los “países en desarrollo”. Existen diferencias entre los “países en desarrollo” ya que si bien la mayoría concuerda en informar sobre los requerimientos para la adaptación, algunos plantean que no debería realizarse un examen técnico ni consulta multilateral respecto a los esfuerzos en adaptación; y otros apoyan solamente la consulta multilateral. Entre los temas pendientes de negociación están: (a) el propósito de las comunicaciones sobre la adaptación, (b) los elementos a incluir en la comunicación sobre la adaptación, (c) los vínculos posibles con los arreglos

bajo la convención en materia de transparencia, el Balance Mundial y las NDC, (d) las modalidades para difundir las comunicaciones sobre la adaptación y (e) las flexibilidades requeridas en las comunicaciones sobre la adaptación.

Respecto al **Marco de Transparencia para la acción y el apoyo** para la implementación del Acuerdo, los “países en desarrollo” plantean que su alcance incluya mitigación, adaptación y apoyo con financiamiento, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad; mientras los “países desarrollados” si bien éstos se refieren en sus propuestas a la información requerida para la transparencia en el apoyo, no enfatizan en los aspectos relativos al examen y verificación de ésta.

Los **enfoques cooperativos** establecidos en el Acuerdo con el fin de asistir a las Partes en la implementación de sus NDC son voluntarios y remiten al amplio espectro de opiniones sobre los diversos mecanismos y enfoques en las propuestas de texto presentadas por las Partes; incluyendo los **resultados de mitigación transferidos internacionalmente (ITMO)**, los enfoques cooperativos sin mercados y el **mecanismo para el desarrollo sostenible**. Mientras algunos países (LMDC) plantean la necesidad de limitar el uso de los ITMO y la importancia de la gobernanza y contabilidad para prevenir la doble contabilidad del carbono; otros (Brasil y UE), presentaron una propuesta conjunta detallando la forma en que el comercio internacional de emisiones podría operar, incluyendo criterios y salvaguardas para asegurar la integridad ambiental y evitar la doble contabilidad, los relativos a que los beneficios a largo plazo de la mitigación sean reales, mensurables y verificables, y a que las reducciones de emisiones de GEI sean adicionales y certificadas.

Respecto al **apoyo al Acuerdo del Fondo de Adaptación (FA) del Protocolo de Kioto** aunque los “países en desarrollo” plantean que la decisión de París fue a favor de que el FA apoyase al Acuerdo, los “países desarrollados” niegan que tal decisión haya sido tomada e insisten en que se necesita análisis adicional para clarificar la cuestión. Mientras el grupo LMDC apela por asegurar la sostenibilidad, predecibilidad y adecuación de los recursos financieros para satisfacer las necesidades de financiamiento para la adaptación; otras opciones plantean que el FA debería movilizar



fondos públicos y privados adicionales con sus propios recursos; que se movilice una diversidad de fuentes, incluyendo al mercado de carbono; y que se utilice una parte de los fondos devengados en las actividades bajo el *mecanismo para el desarrollo sostenible* establecido en el Acuerdo.

2. Rumbo a la aplicación plena del Acuerdo de París: expectativas para la COP-23

Durante la *COP-23* se desarrollarán las negociaciones multilaterales de la 2ª parte del 1º período de sesiones de la Reunión de las Partes del Acuerdo (*CMA 1-2*) y la 4ª parte del 1º período de sesiones del Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París (*APA 1-4*), cuyo mandato es la elaboración del conjunto de modalidades, procedimientos y directrices para la implementación del Acuerdo. También se desarrollarán negociaciones sobre temas, entre otros, los vinculados al Acuerdo en el 47º período de sesiones del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (*SBSTA-47*) y del Órgano Subsidiario de Ejecución (*SBI-47*) de la Convención. El proceso de negociaciones en su conjunto busca avanzar lo más rápido posible hacia la implementación del Acuerdo y de otros mandatos y actividades bajo la Convención y el Protocolo de Kioto (PK).

En la ruta hacia la *COP-23*, existe amplia convergencia entre todas las Partes en tres expectativas clave para el avance sustantivo en la agenda de negociaciones: (i) los avances en el Programa de Trabajo para la implementación del Acuerdo; (ii) la claridad en el diseño (naturaleza, proceso y resultado) del Diálogo Facilitador de 2018, el cual fue estipulado en el Acuerdo para hacer un balance de los esfuerzos colectivos de las Partes sobre el avance hacia la meta de largo plazo del Acuerdo y para orientar la preparación de las *NDC*; y (iii) la participación de los actores no gubernamentales y no involucrados en el proceso.

Sin embargo, para los “países en desarrollo” (*LMDC*) la implementación de los compromisos previos a 2020 es clave para la salvaguarda del clima futuro, planteando que los “países desarrollados” deberían reexaminar sus compromisos previos a 2020 sobre la base de resultados, debiendo presentar avances concretos o señales sobre la ratificación de la *Enmienda de Doha* (2012) del

PK, para la entrada en vigor del 2º período de compromisos de reducción de emisiones de los “países desarrollados”; e instrumentando los 100 mil millones de dólares anuales a partir de 2020 y otros recursos para los países en desarrollo. Respecto al Diálogo Facilitador de 2018, algunos “países en desarrollo” (*AOSIS*) plantean que éste no deberá concebirse como un evento aislado, sino como un proceso a lo largo de 2018. Para otros (*AILAC*), dicho Diálogo contribuirá a mantener el momento político de la meta a largo plazo del Acuerdo y asegurará la obtención de la información que la ciencia indica como necesaria para que la acción y el nivel de ambición climática sean los requeridos en los próximos 15 años; planteando como aspectos críticos: (i) el diseño de una figura global para el Diálogo, (ii) el Informe Especial a ser presentado en 2018 por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (*IPCC*) sobre los impactos de un calentamiento global de 1.5 °C y los senderos de emisión de GEI correspondientes, (iii) el trabajo de los dos paladines climáticos para fortalecer el compromiso del alto nivel político en el período 2016-2020, y (iv) el involucramiento de actores no gubernamentales y no involucrados.

Para gran parte de los “países desarrollados” el diseño claro del Diálogo Facilitador en la *COP-23*, el avance del programa de trabajo para la implementación del Acuerdo y el involucramiento de actores no gubernamentales que tradicionalmente no han participado de la acción climática; son las prioridades clave para 2017.

La agenda de negociaciones del Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo (*APA 1-4*) incluye: orientaciones en relación a las medidas de mitigación internas a adoptar para alcanzar los objetivos de las *NDC*, según el tipo de *NDC*, la información para facilitar la claridad, transparencia, comprensión y rendición de cuentas de las *NDC*; orientaciones en relación con la comunicación sobre la adaptación, incluyendo cuando sea un componente de las *NDC*; modalidades, procedimientos y directrices para el Marco de Transparencia para las medidas y el apoyo; asuntos relativos a las fuentes que pueden constituir aportes al Balance Mundial y elaboración de las modalidades para su desarrollo en 2023 y luego quinquenalmente; modalidades y procedimientos para el funcionamiento eficaz del Comité encargado de facilitar la aplicación y promover el



cumplimiento; evaluación de los avances realizados por los órganos subsidiarios y constituidos sobre la labor encomendada, para promover la coherencia y coordinación en la ejecución del Programa de Trabajo para hacer efectivo el Acuerdo; y el papel de apoyo del Fondo de Adaptación al Acuerdo. **La agenda de negociaciones de la CMA 1-2** incluye, entre otros: asuntos relacionados con la aplicación del Acuerdo; y aprobación del informe de la **CMA**.

La Agenda del SBSTA-47 incluye, entre otros: el Programa de trabajo de Nairobi sobre los efectos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático; informe del Comité de Adaptación; informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños (PyD) relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático; desarrollo y transferencia de tecnologías; cuestiones relacionadas con la agricultura; y el tema de la investigación y observación sistemática del clima. **La Agenda del SBI-47** incluye, entre otros: Presentación de informes de las Partes; plazos comunes y registro público de las *NDC*; planes nacionales de adaptación; informe del Comité de Adaptación y del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las PyD; desarrollo y transferencia de tecnologías; asuntos relacionados con la financiación para el clima y el fomento de la capacidad; formas de reforzar la formación, sensibilización y participación del público y el acceso público a la información para mejorar la labor en el marco del Acuerdo; informe sobre las *Acción para el Empoderamiento Climático*; y, Género y cambio climático.

En lo concerniente al tema *Género y cambio climático* el *SBI-47* deberá definir el plan de acción sobre género y los temas para los talleres anuales que organizará en 2018 y 2019 para examen y aprobación de la *COP-23*; para apoyar la aplicación de las decisiones y mandatos relacionados con el género bajo la Convención. El plan de acción sobre género prioriza cinco áreas: (i) fomento de la capacidad, (ii) balance de género y participación, (iii) coherencia entre la Convención y otras agencias de Naciones Unidas, (iv) implementación y medios de implementación con perspectiva de género, y (v) seguimiento y notificación. Las áreas temáticas de la Convención e instrumentos vinculados en los cuales existen decisiones, conclusiones o mandatos para la implementación en materia de

género son: adaptación, educación/participación y acceso a la información, fomento de la capacidad, financiamiento climático, género y cambio climático, PyD, mitigación y tecnología.

La agenda de negociaciones de la COP-23 incluye, entre otros: Informes de los órganos subsidiarios *SBSTA*, *SBI* y *APA*; informe del Comité de Adaptación; Mecanismo Internacional de Varsovia para las PyD; desarrollo y transferencia de tecnologías y aplicación del Mecanismo Tecnológico (Comité Ejecutivo de Tecnología y Centro y Red de Tecnología del Clima); cuestiones relacionadas con la financiación (financiación a largo plazo para el clima, orientación e informe del Fondo Verde para el Clima (FVC) a la *COP*; proceso para determinar la información que habrán de comunicar las Partes de conformidad con el Acuerdo); Género y cambio climático; presentación de informes de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención (incluido examen) y de las Partes no incluidas en el anexo I; fomento de la capacidad con arreglo a la Convención; y evaluación de los procesos de examen técnico relativos a la mitigación y la adaptación. La *COP-21* de París puso en marcha un proceso 2016-2020 de examen técnico de la adaptación y mitigación, con una evaluación del proceso en 2017.

3. Capacidades nacionales en educación, ciencia, tecnología e innovación

De acuerdo con las tendencias observadas en 2016, el abaratamiento de los precios del carbón mineral y del gas natural no descarrilarían la transformación y descarbonización de los sistemas energéticos mundiales. Podría ser que a nivel mundial en los próximos cinco a siete años la energía solar aportaría un 20% del total de la capacidad energética mundial antes de 2025, lo cual podría desencadenar una eventual transición energética. Para 2040, las fuentes de energía de cero emisiones contribuirían hasta con 60% de la capacidad instalada y las energías eólica y solar con 64% de la nueva capacidad de generación que se agregaría mundialmente a lo largo de los próximos 25 años, con un 60% de los 11.4 billones de dólares invertidos. La transición mundial hacia el uso de fuentes renovables y sostenibles de energía, como la eólica y la solar, sigue siendo una tarea pendiente de gran envergadura. Sin embargo, actualmente



los costos de la extracción y combustión de los combustibles fósiles colocan cada vez más a las tecnologías solar y eólica en una posición favorable, ya que éstas presentan costos decrecientes, y se están volviendo muy competitivas.

Si bien es cierto, la retirada de Estados Unidos (EEUU) del Acuerdo representaría 0.3°C adicionales de calentamiento a finales de 2100, esto no frenaría los adelantos significativos de los últimos años relativos a las aplicaciones tecnológicas que usan fuentes de energía limpia y barata; y no revertiría la movilización social y avance global de la lucha contra el cambio climático. En EEUU la energía solar emplea más personas que el carbón tradicional, el gas y el petróleo juntos; y en 2016 el empleo en el sector de energía solar aumentó en 25% y en el de eólica, en 32%. En el caso de China, sus inversiones por 360 billones de dólares en energía renovables hasta 2020, generarían 13 millones de empleos adicionales.

Un estudio reciente (Jacobson et al, Joule 1, 1–14 2017) plantea que sería posible un mundo libre de emisiones fósiles, impulsado por tecnologías usando fuentes renovables de energía (solar, eólica e hidráulica), y propone una transformación energética para 139 países en el marco del Acuerdo (21 de América Latina y el Caribe, incluido El Salvador, que aportan un 99% de todo el dióxido de carbono emitido por la quema antropogénica de combustibles fósiles). El estudio plantea la transformación hacia el uso de fuentes renovables de energía en un 80% para 2030 y en 100% para 2050, lo cual salvaría 7 millones de vidas cada año, crearía un aumento neto de 24 millones de empleos permanentes a tiempo completo y limitaría el calentamiento mundial a 1.5°C, generando un ahorro de unos 20 billones de dólares atribuibles a costos en salud e impactos climáticos. El estudio plantea que aunque la transformación hacia el uso de fuentes renovables de energía requeriría inversiones masivas, el costo total mundial sería un cuarto de lo que la dependencia de los combustibles fósiles le está costando al mundo actualmente. Sin embargo, las restricciones en el uso de energía podrían limitar el acceso a fuentes tradicionales no comerciales, lo cual apela a profundizar el análisis de las interacciones entre mitigación del cambio climático y, justicia tecnológica y ambiental.

El Acuerdo goza de legitimidad, pues fue forjado por todos los estados, y tiene amplia credibilidad ya que es apoyado por un número creciente de ciudades, estados, regiones, ciudadanos, sectores, academia, asociaciones, comunidades temáticas y territoriales, pueblos indígenas, empresarios privados e inversionistas. El abandono del Acuerdo por parte de EEUU y el debilitamiento en la política climática de varios gobiernos nacionales (Alemania y Gran Bretaña) y asociaciones de países (UE) respecto a lo plasmado en sus *NDC*, no necesariamente pondría en peligro el logro de la meta global de reducción de emisiones de GEI, ya que la voluntad y habilidad para la acción climática de diversos actores del nivel subnacional se han ampliado y fortalecido. La *Alianza de los EEUU por el Clima* desafía nacional e internacionalmente a la administración actual; la red de *Alcaldes por el Clima* que incluye 175 alcaldes demócratas y republicanos de EEUU con casi 50 millones de personas comprometidas en adoptar, mantener y honrar los compromisos nacionales para el logro de las metas del Acuerdo; unas 27 ciudades estadounidenses se comprometieron a producir el total de su electricidad usando fuentes renovables de energía para 2025; y varios estados están adoptando metas de reducción de emisiones de GEI que superan las metas del nivel federal notificadas por EEUU en su *NDC*.

El peso de la acción climática a nivel de las ciudades es muy significativo a escala global, ya que actualmente es en ciudades que vive más de la mitad de la población mundial y generan un 70% de las emisiones mundiales de GEI. El grupo de *Ciudades Líderes del Clima (C-40)* engloba a 91 de las ciudades más importantes en diferentes regiones del mundo, con más de 650 millones de personas y un 25% del PIB mundial, las cuales están comprometidas con acción climática urgente para enfrentar al cambio climático. Es mucho más probable que sean alcaldes y gobernadores, y no presidentes, primeros ministros, ministros o ministras, quienes lideren y pongan en práctica las políticas eficaces que son necesarias para asegurar un futuro de bienestar social, bajos niveles de emisiones de carbono y sustentabilidad ambiental.

Los alcaldes y alcaldesas de las ciudades más importantes del mundo son capaces de formar importantes coaliciones tanto con la ciudadanía, empresariado, redes y comunidades temáticas y



territoriales, y academia, como con otras ciudades, con el fin de alcanzar las metas del Acuerdo. En Cataluña, más de 800 entidades ciudadanas y el ayuntamiento de Barcelona han elaborado y firmado el *Compromiso de Barcelona por el Clima*, un modelo para lograr el compromiso de la comunidad con los planes de acción climáticos desarrollados participativamente por las ciudades. La hoja de ruta del *Compromiso de Barcelona por el Clima* plantea que en 2030 la ciudad habría reducido un 40% los niveles de emisiones de dióxido de carbono equivalente per cápita, respecto a los valores de 2005; y en materia de adaptación, el verde urbano se habría incrementado en 1.6 kilómetros cuadrados, equivalente a un metro cuadrado por habitante, respecto a la población actual.

4. Acción nacional en el marco del Acuerdo de París y consideraciones generales

El gobierno de El Salvador presentó su Contribución Nacional Prevista y Determinada a nivel Nacional (INDC) a mediados de noviembre de 2015 con serias brechas de información y notorias deficiencias conceptuales, metodológicas y de contenido respecto a los criterios establecidos en el Acuerdo para asegurar la integridad ambiental, transparencia, comparabilidad, coherencia y ausencia de doble contabilidad del carbono. El gobierno oficializó la NDC en marzo de 2017, y a pesar de haber contado con 15 meses para reconceptualizar y desarrollar, o al menos completar, afinar, mejorar y actualizar la INDC, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) se limitó al mero cambio de nombre manteniendo el contenido inicial intacto.

De ahí que a dos años de adoptado el Acuerdo, el país carezca todavía del instrumento básico e idóneo para la planeación, implementación, seguimiento, rendición de cuentas y evaluación de la acción climática en el ámbito nacional; y para la notificación, examen técnico y comparabilidad en el ámbito multilateral. Es de hacer notar que la NDC del país no plantea una meta nacional cuantificada de reducción de emisiones de GEI, carece de un componente específico sobre la adaptación climática y no aborda los temas relativos a la investigación científica y sus aplicaciones tecnológicas, incluidas la innovación, desarrollo, transferencia, difusión y uso de tecnologías para la adaptación

y la mitigación climática; tampoco se aborda la educación, formación, capacitación, participación, libre acceso a la información vinculada al clima, ni la cooperación internacional.

Desde 2009 hasta la fecha, la política nacional de cambio climático promovida por el MARN ha tenido un enfoque emergencista, y utilitarista con un notorio sesgo a favor de REDD-plus (mecanismo de compensación de emisiones fósiles por reducción de la deforestación y degradación de bosques tropicales y sus variantes, en países en desarrollo) en detrimento del fortalecimiento de capacidades en todos los temas fundamentales para la adaptación climática y la mitigación de las emisiones fósiles (reducción o eliminación); lo cual ha ampliado muy significativamente la brecha en materia de conocimiento generado y aplicado en el ámbito nacional respecto a las manifestaciones e impactos del cambio climático en las dinámicas naturales y humanas, sectores económicos, territorios y poblaciones humanas vulnerables, y respecto a las medidas de respuesta más idóneas para la adaptación, entre otros temas básicos para el desarrollo de una *Estrategia Nacional de Desarrollo bajo en emisiones de carbono*, la cual deberá ser remitida a más tardar en 2020 de conformidad con el Acuerdo.

Teniendo en cuenta la poca receptividad y falta de apertura por parte del MARN ante las propuestas alternativas encaminadas a mejorar la idoneidad de la política y acción climática vigente, presentadas sistemáticamente en el curso de los últimos cuatro años, específicamente por la Mesa de Cambio Climático de El Salvador; y considerando que la participación social en la definición y ejecución de la política climática se ha limitado a procesos de consulta carentes de transparencia e inclusión amplia y plural, orientándose a la mera legitimación de enfoques de política ampliamente cuestionados, sin apertura al diálogo directo, reflexivo y transparente entre políticos, expertos y ciudadanos. Sobre esa base se plantean las consideraciones siguientes:

- Los esfuerzos de incidencia deberían redireccionarse hacia nuevos actores sociales, tales como las ciudades, autoridades subnacionales, universidades, centros de investigación, redes y comunidades temáticas, locales e indígenas, mujeres, jóvenes, niñez, empresariado y asociaciones; en sintonía con la tendencia



mundial actual respecto a los nuevos escenarios y actores con potencial de movilización social e incidencia para la acción climática ambiciosa, en línea con el Acuerdo y más allá de éste.

- Los esfuerzos de sensibilización y articulación social en materia climática deberán considerar el potencial de difusión hacia otros actores, de ahí la relevancia de involucrar de manera proactiva a los centros educativos de todos los niveles; y en el caso de las universidades, los desafíos derivados de los nuevos problemas nacionales y globales, como el cambio climático, cuya complejidad demanda abordajes interdisciplinarios y nuevos perfiles de profesionales e investigadores, las interpela a transformarse para mejorar la calidad de la educación y de la investigación científica y sus aplicaciones, incluida la adaptación y la mitigación climática.
- Las diversas redes y comunidades temáticas, incluidas las que generan conocimientos, innovación, desarrollo, transferencia y difusión de tecnologías con aplicaciones en la mitigación o adaptación climática, tienen el desafío de articularse en plataformas subnacionales o nacionales para incidir en el enfoque, alcance, validación, implementación, vigilancia y rendición de cuentas de la política climática y ambiental; a fin de retroalimentar e impulsar el cambio hacia un marco de políticas públicas idóneo y coherente con las metas a largo plazo del Acuerdo, y un desempeño transparente, inclusivo y eficaz de la función pública.
- La sociedad salvadoreña debe ejercer su derecho a acceder libremente a la información pública relacionada con el cambio climático, lo cual ha sido vedado o restringido a discreción de los funcionarios en el entorno de “Gobierno Abierto” vigente desde 2011 en el país; y a realizar esfuerzos para impulsar el debate público sobre los impactos climáticos y medidas de respuesta, incluyendo la pertinencia y conveniencia de implementar el mecanismo de REDD-plus en el país, cuyos efectos jurídico-legales, ambientales, económicos, socioculturales y políticos no han sido evaluados en el ámbito nacional.
- La vigilancia social debe activarse y fortalecerse respecto a la aplicación plena de los principios de la “Alianza para el Gobierno Abierto”, y al

cumplimiento de al menos los 16 compromisos del respectivo Plan de Acción 2016-2018, con énfasis en el compromiso “Gestión participativa para la protección del medio ambiente”, el cual, se restringe a la consulta pública de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA). La participación en el *Observatorio de la Alianza para el Gobierno Abierto* debería propiciar la participación inclusiva, plural y deliberativa de los diversos actores y sectores relevantes para la gestión ambiental y climática en todos los aspectos pertinentes a la gestión ambiental, de conformidad con la Ley del Medio Ambiente; y eliminar el tratamiento instrumental y discriminatorio a favor de grupos afines.

- Contrariamente al espíritu de la “Alianza para el Gobierno Abierto”, el MARN no ha rendido cuentas sobre las posiciones de negociación, marcadas por el enfoque utilitario (REDD-plus) y emergencista (PyD), ni sobre las alianzas políticas mantenidas dentro del proceso multilateral, siendo notoria su participación y apoyo a las posiciones del grupo LMDC de corte petrolero y gasífero; y su retraso en la presentación del primer *Informe de Actualización Bienal* y de la *Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático*, para cuyo desarrollo, consulta, validación y publicación al país le fueron otorgaron los recursos requeridos en 2013.
- La ciudadanía debe dotar de contenido sustantivo y deliberativo los procesos de rendición de cuentas de la función pública, hoy en día meramente formales, incluyendo indicadores de impacto y de resultado. La rendición de cuentas en materia climática, debe enmarcarse en los mandatos derivados de la legislación nacional en la materia y en los compromisos derivados del régimen climático multilateral. A más de dos años de adoptado el Plan Nacional de Cambio Climático (PNCC), el MARN todavía no ha rendido el *Informe de Seguimiento Bienal*, el cual, según el espíritu y letra del Art. 64-G de la Ley del Medio Ambiente, debe “resumir los logros, obstáculos y propuestas en la implementación del mismo y en cada una de las áreas estratégicas evaluadas, considerando el fortalecimiento de capacidades y los aspectos climáticos, tecnológicos y financieros”.



- La Academia, gremios profesionales, redes de comunidades temáticas y territoriales, movimientos sociales, expertos y otros actores relevantes, están llamados a fortalecer y desplegar su capacidad de análisis crítico y de propuesta de políticas públicas, a fin de realizar aportes encaminados a analizar y reconceptualizar el actual PNCC y la *NDC* vigente; los cuales además de no haber sido objeto de un debate nacional reflexivo y deliberativo, no han sido apropiados por las entidades responsables ni los actores potencialmente involucrados. A pesar de que el PNCC adolece de serias falencias conceptuales, metodológicas, de enfoque, alcance, contenido y fundamento, la *NDC* fue en su mayor parte calcada del PNCC, reproduciendo las mismas deficiencias y agregando problemas adicionales, como la doble contabilidad del carbono.
- La sociedad está llamada a apropiarse y aplicar la Democracia y Gobierno Abiertos, con *participación* ciudadana diálogo deliberativo y codiseño de políticas públicas con la ciudadanía; *transparencia* con educación ciudadana, libre acceso a datos e información pública, y vigilancia de las políticas públicas; y *colaboración* para la democratización, organización social horizontal, autónoma y cooperativa.



Autora

Yvette Aguilar

Economista laboral salvadoreña, graduada de la Universidad Católica de Lovaina, especializada en planeación pública y privada y en diseño de instrumentos de aplicación de las políticas públicas y privadas en el tema del cambio climático. Ha sido negociadora durante una década en el marco del proceso multilateral de cambio climático y ex-integrante del Grupo de Expertos en Transferencia Tecnológica (EGTT) establecido en el seno de dicho proceso. Es investigadora en los temas relacionados con vulnerabilidad, impactos y adaptación al cambio climático. Actualmente es asesora en cambio climático de la Mesa de Cambio Climático de El Salvador, auspiciada por la FES-El Salvador, e integrante del Grupo de Trabajo en el marco del Proyecto Regional Transformación Social y Ecológica de la FES.

Impresión

© 2017 Friedrich-Ebert-Stiftung FES
(Fundación
Friedrich Ebert)

Dirección: Pasaje Bella Vista No. 426, entre
9ª. Calle Poniente y 9ª. Calle Poniente bis,
Colonia Escalón. San Salvador, El Salvador,
Centro América

Apartado Postal: 1419
Teléfonos: (503) 2263-4342 / 2263-4339 /
Fax: (503) 2263-4347
e-mail: elsalvador@fesamericacentral.org
www.fesamericacentral.org

Responsable: Flor de María Álvarez de
Goitia, Coordinadora de Programas

La Fundación Friedrich Ebert (en alemán Friedrich Ebert Stiftung, FES) es una fundación política alemana que ofrece espacios de debate en más de 100 países del mundo y que tiene oficinas en todos los países de América Central. Su objetivo es fortalecer la democracia y la justicia social y, para estos efectos, coopera con actores políticos, sindicales y sociales de diversa índole en todo el mundo.

www.fesamericacentral.org

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ANÁLISIS – ISSN: 2413-6603