

Logros y desafíos de la COP 20, en Lima: Un largo camino hacia París

Por Ludovino Lopes y Mariano Cirone
Ludovino Lopes Advogados, enero de 2015

INTRODUCCIÓN

Del 1 al 12 de diciembre de 2014, tuvo lugar en Lima (Perú) la 20ª Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés), de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Su meta principal era la de preparar el terreno para la COP 21, a celebrarse el año próximo en París, ocasión en la que se espera se acuerde el futuro pacto climático global post 2020, según acordaron los países Partes en la Plataforma de Durban, en el año 2011.

El Proceso de Negociación en Lima

A pesar de la complejidad de los objetivos de la COP 20, y de las poco alentadoras negociaciones en las previas Conferencias, en esta oportunidad se respiraba cierto aire de esperanza, producto principalmente del pacto celebrado entre China y los EE.UU., en el que ambos anunciaban

compromisos de reducción de gases de efecto invernadero (GEI), que si bien no eran suficientemente ambiciosos ni vinculantes, fueron una grata sorpresa para la comunidad internacional. Por otro lado, otra nota característica de esta COP 20 –y no precisamente positiva– fue el rol “moderado” asumido por la Unión Europea, quien en general en estos foros es quien encabeza las posturas más comprometidas y ambiciosas.

No obstante, una vez más la división entre los países desarrollados (o Anexo I) y aquellos en vías de desarrollo (o “No Anexo I”) obstaculizó de manera decisiva las negociaciones, las que por momentos llegaron casi al colapso. Principalmente, las diferencias más insalvables giraron en torno al rol que deben asumir unos y otros grupos de países, como también respecto a los “Daños y Pérdidas” (*Loss and Damage*), cuestión introducida en la COP 19 de 2013.

Finalmente, la COP 20 debió terminar 32 hs. más tarde de lo previsto, para que en la mañana del domingo se acuerde la “Llamada de Lima para la Acción Climática” (*Lima Call for Climate Action*) y su Anexo I sobre “Elementos para un documento

borrador de negociación” (Elements for a draft negotiating text)

A pesar de lo positivo de haberse alcanzado un acuerdo, en líneas generales la COP de Lima no logró cumplir su objetivo de allanar el camino para la COP 21 de París, ya que no se pudo acordar en los aspectos más complejos, quedando aún un número elevado de posibles opciones muy disímiles entre sí. Por este motivo, aún queda mucho trabajo por hacer y conflictos por resolver de cara a la próxima Conferencia.

Avances logrados en la COP 20

Puntos claves aún sin resolver

- **Contribuciones determinadas a nivel nacional** (INDC, por sus siglas en inglés): en la COP 19 de Varsovia se acordó que las Partes presentarían sus INDC previamente a la conferencia de París. Por medio de estas, cada país voluntariamente expresaría los compromisos de reducción de GEI que asumirá para los próximos 5 años, en aras de facilitar las negociaciones para el nuevo pacto climático global. El “Llamado de Lima” reconoció que las INDC se deben focalizar en la mitigación,

adaptación, financiación y tecnología, buscando un equilibrio entre ellos. No obstante, la COP 20 falló en esclarecer el contenido mínimo de estas INDC, su alcance y si las mismas serán revisadas internacionalmente, para que entre otras cosas se evalúe si la suma de todos estos compromisos serían suficientes para mantener la temperatura del planeta por debajo de los 2°C, según sugiere el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) en su quinto Informe de Evaluación (2014);

- **Rol de los países Anexo I y No Anexo I:** los desacuerdos entre el rol que debe asumir uno y otro grupo de países obstaculizó las negociaciones desde el principio de la COP 20. Los países Anexo I propusieron derribar tal diferencia, argumentando que tal distinción acordada en la CMNUCC en 1992 actualmente es anacrónica, ya que muchos de los entonces No Anexo I hoy se encuentran en una situación incluso más favorable que otros de los considerados “desarrollados” (o Anexo I). Por el contrario, un grupo de países en desarrollo con ideas afines (conformado por países como China, India, Bolivia, Venezuela, países OPEC, Pakistán y otros) defendieron fuertemente la tradicional

distinción entre ambos grupos, basados en el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas,” e incluso argumentando que tal distinción debería mantenerse porque la mayoría de los Anexo I habrían incumplido sus compromisos de reducción de GEI.

Finalmente, en cierto modo podría considerarse que en el “Llamado de Lima” para determinar cómo deberían ser los esfuerzos de mitigación predominó el criterio de capacidades nacionales, por sobre el de responsabilidad histórica;

- **Acuerdo post 2015:** no hubo avances respecto de la naturaleza jurídica de este acuerdo. Siguiendo la COP de Durban, aún puede tratarse de un protocolo, u otro instrumento legal o acuerdo con fuerza legal;
- **Adaptación:** los países No Anexo I proponían que en la INDCs la adaptación sea tan relevante como el objetivo de mitigación. En cambio, de acuerdo con los países “industrializados,” las INDCs deberían sólo abordar la mitigación, y en todos los países. Finalmente, el “Llamado de Lima” se limita a invitar a las Partes a que “consideren” incluir un componente de adaptación en sus INDCs (párrafo 12);
- **Financiación:** los No Anexo I exigieron que los países desarrollados comprometan fondos

específicos y de acuerdo a un cronograma, lo que fue rechazado por estos últimos. También hubo desacuerdo sobre si los países en desarrollo deberían/podrían ofrecer fondos para mitigación, para adaptación únicamente, o para ambos objetivos;

- **Alcance y naturaleza de los compromisos:** los países en desarrollo solicitaron que los desarrollados adopten objetivos de reducciones legalmente vinculantes y a escala de todas sus economías (similar al Protocolo de Kioto). Los países industrializados propusieron, por su parte, que los No Anexo I asuman compromisos de reducción, pero basados en la intensidad de emisiones, más que en objetivos preestablecidos.

Cabe destacar la postura intermedia de Brasil, a través de su propuesta de “Diferenciación Concéntrica.” Según ésta, dentro de círculos concéntricos, los países Anexo I se ubicarían en el círculo central con objetivos de reducción absolutos en todos los sectores de sus economías. Los otros círculos por fuera lo ocuparían los países en desarrollo dependiendo de sus respectivas responsabilidades y capacidades nacionales, y basándose en objetivos de intensidad de emisiones, o según

escenarios “*business as usual*,” objetivos por sectores, o otras metodologías posibles;

- **Plazo del pacto climático global:** la UE, China y otros propusieron que al vigencia del nuevo acuerdo sea hasta el 2030, para generar certeza y seguridad a los inversores. Por el contrario, EE.UU., los países menos adelantado (LDC, por sus siglas en inglés), la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AIDS, por sus siglas en inglés), defendieron la necesidad de una vigencia de 5 años con ciclos de revisión, para evitar “estancarse” en un pacto poco ambicioso;
- **Mecanismo de Pérdidas y Daños:** para los países desarrollados debe ser parte del objetivo de adaptación (no un elemento separado). Por el contrario, varios países en desarrollo propugnaron que se reconozca las “Pérdidas y Daños” como un tercer pilar, junto con la mitigación y la adaptación. El Anexo I de la “Llamada de Lima” deja abierta la cuestión, pues ofrece opciones que le dan autonomía a este elemento y hasta otras que lo niegan completamente;
- **Mecanismos de mercados:** las negociaciones al respecto fueron “congeladas.” Países como China y Brasil bloquearon el avance sobre los Nuevos Mecanismos de Mercado y los Marcos

para Diferentes Enfoques (o *Framework for Various Approaches*), pues consideraron que progresar en esto implicaría prejuzgar elementos del futuro pacto climático. De esta forma, no se esclareció qué rol jugarán los mecanismo de mercado en el futuro instrumento legal;

- Tampoco se pudo avanzar respecto del **Mecanismo de Desarrollo Limpio**. Si bien se acordaron algunos puntos, no se logró consenso para proceder en aquellos puntos determinantes que tienen a este instrumento en “jaque,” lo que podría agravar aún más la situación actual de los mercados del carbono de la CMNUCC.

Comentarios sobre el Anexo I “Elementos para un documento borrador de negociación” del Llamado de Lima.

Este Anexo I consta de 39 páginas, y fue diseñado para guiar las negociaciones de la próxima COP 21. No obstante, provee de tantas opciones y tan disímiles unas de otras –desde disposiciones ambiciosas hasta otras que de ser adoptadas supondrían un verdadero– que en definitiva, este Anexo sirve más para poner en claro cuáles son las opciones y diferencias en las negociaciones y en qué

se necesita urgentemente trabajar, que para verdaderamente facilitar las negociaciones en París.

En general, el “Llamado de Lima” está redactado de manera no vinculante –especialmente cuando se refiere a INDCs– usando términos como “invita”, “podrán considerar,” etc. A su vez, no exige plazos obligatorios ni el uso de determinada metodología ni especificaciones sobre la intensidad de implementar mecanismos de mercados.

REDD+ y la protección de bosques en la COP 20

Los bosques y REDD+ han sido unas de las cuestiones más debatidas en Lima, tanto por parte de la sociedad civil como en eventos paralelos (oficiales y extra oficial). Sin embargo, la importancia de la discusiones llevadas a cabo en dichos ámbitos no se vio reflejada en las negociaciones oficiales, especialmente en el documento final producido por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés).

REDD+ fue así uno de los temas casi ausente –en términos formales– en la COP 20. El SBSTA no arribó

a ninguna nueva conclusión relevante sobre este mecanismo. El “Llamado de Lima” y su Anexo I no ofrecen avances respecto de REDD+. Las únicas menciones al respecto se refieren a reconocer el rol importante que desempeñan los bosques y los cambios de usos del suelo como sumideros y fuente emisoras de GEI, a la vez de reiterar la necesidad de que se destinen recursos para bosques, como ya se había declarado en la COP 19 en Varsovia (pár. 34). En este sentido, el Anexo I incluye como unas de las opciones a negociarse, establecer entre las obligaciones del futuro acuerdo: proveer de fondos adecuados, predecibles y sostenibles para REDD+ (pár. 51), incluso provenientes de países en desarrollo, sector privado y fuentes no-basadas-en-mercados.

De esta forma, aún quedaron por resolverse cuestiones trascendentales para avanzar en REDD+, como son los Sistemas de Información de Salvaguardas, los beneficios más allá del carbono (*non-carbon benefits*), y la propuesta boliviana de Enfoque Conjunto de Mitigación y Adaptación (*Joint Mitigation and Adaptation Approach*). A su vez, no hubo declaraciones sobre qué lugar debe ocupar REDD+ y los cambios de usos del suelo en la INDCs, ni en el eventual acuerdo post 2020.

Respecto de REDD+, cabe destacar la postura de algunos países latinoamericanos como Colombia y Guyana, quienes apoyaron al grupo de países de África, considerando que no sería necesario más guías sobre Salvaguardas, ya que las establecidas en los Acuerdos de Cancún serían simples y orientas por cada país. A ello se opuso Bolivia, juntamente con la UE y EE.UU. Por otro lado, Panamá, y en nombre de la Coalición de Países con Bosques Tropicales, sostuvo que REDD+ ya está en condiciones de ser implementado.

Conclusiones

Respecto de si la COP 20 fue un éxito o un fracaso podemos encontrar múltiples posturas según qué tipo de intereses representen los interlocutores. Esta situación puede variar desde un “frescos aires de positivismo” (Christiana Figueres, Secretaría Ejecutiva de la CMNUCC), un “no es perfecto, pero respeta las posiciones de las Partes” (Manuel Pulgar-Vidal, Ministro de Ambiente de Perú), hasta considerar al “Llamado a Lima” como “un plan a medio hacer” (Samantha Smith, WWF), entre otras.

Lo cierto es que el Llamado de Lima –y particularmente su Anexo I– sirvió para poner de

manifiesto cuáles son los principales puntos de conflicto para que se logre llegar a un acuerdo ambicioso en Paris 2015. Ergo, si bien no se avanzó demasiado en “solucionar” estas cuestiones, al menos nos provee de una dosis de realismo sobre en qué situación se encuentran hoy en día las negociaciones internacionales en este aspecto, a la vez de reconocer a gritos que aún hay mucho trabajo por hacer en los próximos 12 meses, si es que verdaderamente se quiere que la COP 21 de nacimiento a un nuevo pacto climático global que evite el calentamiento del planeta por encima de los 2°C.

Los problemas y desafíos a sortear aún son enormes, y cada vez queda más claro que no estamos hablando exclusivamente de cuestiones ambientales, sino que se está lidiando con las tensiones existentes entre nuevos y viejos modelos de producción energética, y el impacto que dichos modelos pueden tener sobre el desarrollo futuro de las economías nacionales. En estos momentos, es determinante la habilidad y capacidad de nuestros líderes políticos para optar por las decisiones correctas que promuevan un cambio en nuestras economías tradicionales basadas en combustibles fósiles, y se trace el camino para alcanzar un futuro

acuerdo que consagre un nuevo paradigma, en el que sea esencial el desarrollo bajo en carbono.

Ciertamente, las naciones no tendrán el tiempo suficiente para abordar todas estas cuestiones antes de la COP en París, pero al menos ahora ha quedado bien en claro que tienen un largo camino por delante y razones fundadas para comenzar a recorrerlo, sobre todo en lo que respecta al futuro pacto climático global y para honrar los valores de “igualdad, libertad y fraternidad.”

Fuentes consultadas

- Otto H. et al. (2014) *COP20 Moves at Snails' Pace on the Road to Paris*. Wuppertal Institute
- IETA (2014) *Lima climate talks put pressure on national capitals to highlight role for market mechanisms*
- Restuccia, Andrew (2014) Modest global climate deal comes together. Newspaper “Politico,” 14/12/14
- Mukul Sanwal (2014) The Lima Deal
- Rodríguez Becerra M. (2014) *Hacia París*. Web Intercambio Climatico, 16/12/14

Citar como:

Lopes, Ludovino y Cirone, Mariano. 2015. *Logros y desafíos de la COP 20, en Lima: Un largo camino hacia París*. Ludovino Lopes Advogados, enero de 2015