



CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL

SU ROL EN LAS NEGOCIACIONES DE CAMBIO CLIMÁTICO

Las llamadas Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC por sus siglas en inglés) fueron introducidas en la 19ª Conferencia de las Partes (COP 19) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en Varsovia en 2013. Su cometido es registrar los compromisos de todos los países, particularmente las metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), en un acuerdo global para todas las Partes.

Este enfoque es novedoso en la historia de la Convención, ya que hasta el momento actual -y mientras no se firme el nuevo acuerdo que debería aprobarse a fin de este año en París (COP 21)- los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, solamente son obligatorios para los países desarrollados.

Sin embargo el acuerdo sobre la manera de establecer las INDCs de una manera justa y equilibrada entre todos los países no ha resultado ser una tarea sencilla. Esto era bastante esperable a la luz de la historia de la CMNUCC, y la última COP 20 celebrada en Lima no pudo alcanzar el resultado que se esperaba.

Gerardo Honty

Investigador en CLAES.
Contacto:
ghonty (a)energiasur.com

Por esta razón las INDCs se han convertido en el eje de las negociaciones que se desarrollarán este año de cara a alcanzar un acuerdo en París. Arrojar un poco de luz sobre ellas es el objeto de este documento.

Breve repaso histórico

Hasta el presente, la Convención ha establecido metas de reducción para los países desarrollados y Acciones Nacionales Apropriadas al País (NAMAs) para los países en desarrollo. Las primeras fueron establecidas en el Protocolo de Kioto firmado en 1997 y fija topes de emisión a los países desarrollados que implican una reducción neta de emisiones de GEI. En cambio las NAMAs (introducidas en 2007) son acciones “voluntarias” -que no necesariamente deben incluir metas- y en la mayoría de los casos asociadas a la existencia de financiamiento externo.

La tendencia de las negociaciones a partir de la Plataforma de Durban acordada en 2011 (COP 17) ha sido establecer un régimen que sea “aplicable a todas las Partes” aunque con diferentes características según sus circunstancias nacionales. El debate desde entonces está centrado en cuáles son los criterios con los cuales se evalúan esas circunstancias nacionales.

El tema no es nuevo. Las INDCs son la expresión actual de una larga discusión en el seno de la CMNUCC acerca de la necesidad y pertinencia de metas de reducción de emisiones en los países en desarrollo. Estas han tenido diferentes nombres: “compromisos voluntarios” hasta la COP de Bali en 2007, “NAMAs” desde entonces e “INDCs” a partir de la COP 19 de Varsovia. Pero el debate central es siempre el mismo: cómo determinar cuáles países deben asumir metas de reducción, con qué ambición, cómo se miden y controlan, cómo se financian, etc.

Quizá el quiebre más importante en las negociaciones ocurrió en 2007, cuando la COP de Bali incluyó las NAMAs como un mecanismo bajo el cual los países en desarrollo podían plasmar sus compromisos voluntarios. Estas comenzaron a formularse a partir del Acuerdo de Copenhague del año 2009 (COP 15), cuando la Secretaría de la CMNUCC invitó a los países en vías de desarrollo a presentar sus NAMAs. Tardó unos años en formalizarse un mecanismo hasta que luego de la COP 18 (Doha) quedó abierto el Registro de NAMAs¹.

Los países en vías de desarrollo pueden desde entonces voluntariamente registrar sus NAMAs en un sitio especialmente creado para ello bajo tres categorías: aquellas que el país se compromete a realizar con recursos propios, aquellas para las que requieren financiación y una tercera categoría para aquellas que demandan recursos financieros para ser diseñadas.

Hasta octubre de 2014 habían sido registradas 130 NAMAs en 37 países. De ellas el 43% habían sido presentadas por países de la región latinoamericana. La mayoría de las 130 NAMAs estaban orientadas al sector energético (39%), seguido del sector Edificios (15%), Desechos (14%) y Transporte (11%). En su mayor parte están más orientadas al diseño e implementación de políticas y estrategias más que a proyectos específicos. Solo 7 de las 130 son acciones que los países están dispuestos a hacer con recursos propios, todas las demás requieren de apoyo financiero internacional para llevarse a cabo. Esto ha dejado en evidencia la dificultad que tienen los países en desarrollo para asumir compromisos de reducción de emisiones que no sean asociadas a la cooperación internacional. Es decir, para estos países las NAMAs son más una ventana de oportunidades de proyectos que compromiso con el clima.

El proceso de debate en torno a las NAMAs dejó en evidencia la dificultad de alcanzar acuerdos en la definición de criterios para medir las responsabilidades, los tipos de actividades y los procesos de registro, verificación, medición, formas de comunicación de resultados, etc. Esta dificultad se mantiene en el actual debate sobre INDCs.

Las INDCs y el nuevo acuerdo de París 2015

En Varsovia (2013) la COP 19 acordó que todas las Partes (excepto los menos desarrollados) debían introducir sus INDCs y mandataba a la COP 20 de Lima a definir el alcance de este concepto². Sin embargo la reunión de Lima no logró avanzar en este tema y solo se limitó a reiterar lo que ya venía de Varsovia sin concretar estas definiciones como era su mandato. En el recuadro 1 puede verse la comparación entre las partes medulares de los textos aprobados en la COP 19 y en la COP 20 con referencia a las INDCs.

Este es un punto trascendente para medir las posibilidades de un acuerdo en la COP 21 a realizarse a fines de este año en París, en tanto es el nudo gordiano de la discusión desde el origen mismo de la Convención. No haber logrado avances en este tema es una muy mala señal para las expectativas de un acuerdo global a fin de año. Es importante señalar que

¹http://unfccc.int/cooperation_support/nama/items/7476.php

² Decisión 1/CP.19 Par 2c. Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf>

Recuadro 1.
Mandato de Varsovia y Decisión de Lima

La decisión de Varsovia 1/CP.19 en su párrafo 2 dice:

b) **Invitar a todas las Partes a iniciar o intensificar los preparativos internos en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional**, sin perjuicio de su naturaleza jurídica, que tengan previsto realizar en el contexto de la aprobación de un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes para alcanzar el objetivo de la Convención enunciado en su artículo 2, y a comunicar esas contribuciones con suficiente antelación al 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (dentro del primer trimestre de 2015, en el caso de las Partes que estén preparadas para hacerlo) de un modo que promueva la claridad, la transparencia y la comprensión de dichas contribuciones, sin perjuicio de su naturaleza jurídica;

c) Pedir al Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada que, **antes del 20º período de sesiones de la Conferencia de las Partes, determine la información que habrán de proporcionar las Partes al presentar las contribuciones**, sin perjuicio de su naturaleza jurídica, que se mencionan en el párrafo 2 b) *supra*;

La decisión de Lima (*Llamado de Lima para la Acción Climática*) dice:

9. **Reitera su invitación** a las partes a comunicar a la secretaria sus contribuciones determinadas a nivel nacional hacia el logro del objetivo de la convención como se expresa en su artículo 2

13. **Reitera su invitación** a todas las partes a comunicar sus INDCs preferentemente antes de su 21 sesión de la COP (primer trimestre de 2015 para aquellas partes que estén listas para hacerlo) de una manera que facilite la claridad transparencia y comprensión de sus INDCs

14. Acuerda que la información que deben facilitar las Partes comunicando sus INDCs, con el fin de facilitar la claridad, transparencia y comprensión, **puede incluir, en su caso, entre otras cosas**, información cuantificable sobre la punto de referencia (incluyendo, en su caso, un año base), cronogramas y / o períodos de aplicación, alcance y cobertura, los procesos de planificación, los supuestos y enfoques metodológicos incluidos aquellos para calcular y contabilizar las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero y, en su caso, las remociones, y cómo la Parte considera que su INDC es justa y ambiciosa, a la luz de sus circunstancias nacionales, y cómo contribuye al logro del objetivo de la Convención, establecido en su artículo 2;

(Resaltados y traducción del inglés de la Decisión de Lima del autor)

la decisión de Lima³ no obliga a las Partes a presentar INDCs sino que solo las invita a presentarlas. Tampoco pone un límite, exigencia o plazo de tiempo para ser presentadas.

2015 es un año clave en las negociaciones de Cambio Climático. La CMNUCC tiene el mandato (derivado de la COP 17) de aprobar en la COP 21 de París, un acuerdo vinculante para todos los países. Las INDCs – su alcance, su definición, su obligatoriedad, etc- son un aspecto central de esta etapa de las negociaciones y por eso es importante analizarlas como forma de evaluar las posibilidades de lograr un acuerdo en París.

“Aplicable a todas las Partes”

Existe una interpretación errada de lo que significa un acuerdo que incluya a “todas las Partes” tal como se

estableció en la decisión de Durban, suponiendo que esto implica compromisos de reducción o algo similar para todos los países. Debe recordarse que el texto de la Convención, el Protocolo de Kioto y todos los acuerdos alcanzados ya incluyen a “todas las Partes”. El tema es que las obligaciones son diferentes para las Partes incluidas. Es necesario recordar que cualquier decisión que se adopte, debe guiarse por los principios y reglas de la Convención y es la propia Convención (ella misma es un acuerdo aplicable a todas las Partes) la que establece las diferencias. La diferencia más importante son los distintos tipos de compromisos establecidos para países en vías de desarrollo por un lado, y para países desarrollados por otro. Estos últimos están expresamente listados en el Anexo I de la Convención. Por lo tanto es un error asumir que un acuerdo aplicable a todas las Partes en el contexto de la CMNUCC, es sinónimo de que todos deben tener compromisos de reducción de emisiones o compromisos similares.

La decisión de Lima incluye un Anexo en el que se encuentra el borrador de un texto que muestra el

³ “Lima call for climate action”. Versión oficial en inglés sin editar. Disponible en http://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf

estado de las negociaciones. Parte de él podría ser aprobado en París, en una combinación determinada de las diferentes opciones de cada sección, o incluir nuevos textos.

En este borrador se indica explícitamente (punto C, párrafos 1 y 2) que el nuevo acuerdo debe guiarse por los principios y disposiciones de la Convención, especialmente el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (PRCD). Por lo tanto, bajo esta perspectiva, el resultado de Lima mantiene la diferenciación entre países desarrollados y países en vías de desarrollo ante posibles compromisos en un nuevo acuerdo que incluya a todas las Partes. Es más, las diferentes opciones que presenta la decisión de Lima en su Anexo, expresan las distintas maneras que hay de interpretar esa diferenciación. Pero en cualquier caso la existencia de la diferenciación es manifiesta.

Por lo tanto, que el acuerdo incluya a todos los países en realidad no es ningún avance respecto a lo que se viene produciendo desde 1992. Lo que importa definir es si va a incluir compromisos de reducción de emisiones para más países que los que están listados en el Anexo I y que tradicionalmente han sido a los únicos a los que se les ha intentado imponer esta exigencia. Y sobre este punto todavía no hay decisiones.

En este sentido es interesante analizar el Objetivo que presenta el documento de Lima en su Anexo (ver recuadro 2). Como puede verse en el párrafo 1 se explicita el apego a “los principios y disposiciones de la Convención” con lo cual se está reafirmando la diferenciación entre países desarrollados (Anexo I) y países en vías de desarrollo (no Anexo I).

El párrafo 2 es más elocuente aún. Por una parte presenta una nueva versión del PRCD sustituyéndolo –en una de las opciones posibles de ser aprobada– por el concepto de “cambiantes responsabilidades comunes pero diferenciadas”. Esta nueva definición le daría al principio una interpretación dinámica, cambiante en el tiempo, en contraposición a la cristalizada concepción de la lista de países del Anexo I de la Convención.

Por otra parte el texto reitera uno de los conceptos centrales del texto de la Convención de 1992, según el cual para los países No Anexo I el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza son las prioridades esenciales. Vale la pena recordar que para la Convención “las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo” (Art. 3.4).

La permanencia de la diferenciación entre los países del Anexo I y no Anexo I de la Convención son evidentes en las opciones en disputa en el borrador. Vale la pena recordar que cualquiera de ellas podría ser aprobada en París o incluso podría aparecer una nueva redacción.

Por ejemplo el punto D.13 (Mitigación en largo plazo) tiene 3 opciones (ver recuadro 3). Una de ellas solo menciona la necesidad de tener un objetivo de aumento de temperatura (opción 2) mientras que otras expresamente establecen que esto debe entenderse en el marco del PRCD y que los países desarrollados deben tener mayor ambición y proveer de recursos a los países en desarrollo (esta diferencia se reitera en el punto 16.5). Algo similar ocurre con el punto 13.2 (meta de cero emisiones en el largo plazo) donde existen opciones con y sin referencia a emisiones históricas, huella ecológica, estado de desarrollo, etc.

Recuadro 2

Llamado de Lima para la Acción Climática (Anexo)

General / Objetivo

1. El presente Acuerdo tiene como objetivo lograr la participación universal y mejorar aún más la aplicación plena, eficaz y sostenida de los principios y disposiciones de la Convención, los compromisos en virtud de la Convención y las decisiones existentes y fortalecer el régimen multilateral basado en reglas en virtud del Convenio con el fin de lograr el objetivo de la Convención enunciado en su artículo 2.
2. Todas las Partes se esforzarán por lograr economías y sociedades resilientes al clima con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades históricas, responsabilidades / cambiantes responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades, con el fin de lograr el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad en beneficio de las generaciones presentes y futuras de la humanidad, teniendo plenamente en cuenta la responsabilidad histórica de las Partes que son países desarrollados y su liderazgo en la lucha contra el cambio climático y sus efectos adversos, y teniendo en cuenta que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de las Partes que son países en desarrollo.

(traducción del inglés del autor)

También en el párrafo referido a la cuantificación y reporte (16.1), unas opciones no establecen diferenciación (opciones 1 y 2) mientras que otra (opción 3) establece diferentes formas de medición, notificación y verificación para países desarrollados y en desarrollo. El párrafo 16.4 establece en su opción 1 que la trayectoria de largo plazo debe fijarse según capacidades y circunstancias mientras que la opción 2 expresa que esto debe basarse en el PRCD pero además, entre otras cosas, el reconocimiento que los países en desarrollo aumentarán sus emisiones para atender sus necesidades sociales y de desarrollo.

El texto por otra parte aún no se ha definido por la utilización del término “contribuciones” ya que en todos los casos el borrador se refiere a este concepto como “contribuciones / compromisos / acciones” dejando en evidencia que todavía pueden ser utilizada cualquiera de las tres expresiones.

Como puede apreciarse con estos breves ejemplos (tomados de un texto que contiene más de 100 párrafos con varias opciones), la existencia de un acuerdo que incluya a todas las Partes no necesariamente implica que todos los países deban considerar reducción de sus emisiones y que este mantendrá las diferencias tal cual existen hoy en la Convención y en el Protocolo de Kioto. Persisten los puntos de vista controvertidos sobre las implicaciones jurídicas y la obligatoriedad de las contribuciones de mitigación bajo un nuevo acuerdo. La mayoría de países en desarrollo y los países emergentes piden una diferenciación entre los objetivos cuantificados de emisión establecidos por los países desarrollados y los objetivos menos estrictos de emisiones, a ser presentados por los países en desarrollo. Esto es, mantener las diferencias establecidas para los países del Anexo I y no Anexo I de la Convención.

Tipos de contribuciones

Uno de los principales asuntos de controversia es el alcance de los INDCs, es decir, que tipo de actividades deben incluirse. Mientras algunos países sostienen que esto solo debe contener metas de mitigación (un enfoque similar a las metas del Protocolo de Kioto), otros creen que deben incluirse además, metas de adaptación y medios de implementación (recursos financieros, transferencia de tecnología y fomento de capacidades) en una acepción más cercana a las actuales NAMAs.

Considerando un nuevo acuerdo aplicable a todas las Partes y que las acciones de mitigación deberán considerar el PRCD, es probable que los países desarrollados deban presentar objetivos de reducción

de emisiones nacionales mientras que los países en desarrollo podrán presentar objetivos de otro tipo. Por ejemplo, de reducción de intensidad energética, una desviación de su escenario tendencial de emisiones, objetivos de política sectoriales, etc.

Las propuestas de INDCs que los países han ido presentando de manera temprana ante la CMNUCC, muestran la similitud con las NAMAs. En ellas pueden identificarse diferentes tipos de contribuciones algunas de las cuales suponen un Objetivo o Meta y otras que solo proponen Acciones. Algunos tipos de contribuciones presentadas son:

1) *Objetivos de largo plazo de emisiones nacionales.* Esto puede presentarse como un objetivo de “cero emisiones” o “carbono neutral” para cierta fecha como lo ha expresado Costa Rica (objetivo de neutralidad de carbono para el 2021). Otra opción es establecer una fecha para el “pico” de sus emisiones con un posterior declive como han presentado China (pico en 2030) o Sudáfrica (pico en 2025 y meseta hasta 2035). Una tercera opción podría ser establecer una meta de emisiones para una cierta fecha como ha presentado Estados Unidos (83% de las emisiones de 2005 para el año 2050).

2) *Objetivos nacionales diferentes a las emisiones.* Otra manera de presentar contribuciones con objetivos ha sido presentar metas de “Intensidad energética” o “Intensidad de carbono”, como han presentado China e India y está proponiendo Chile. Algunas de estas formulaciones pueden contener objetivos en términos de emisiones o no.

3) *Metas sectoriales no referidas a emisiones.* Las contribuciones también han sido expresadas con objetivos pero no de emisiones sino en términos de metas sectoriales o energéticas. Por ejemplo objetivos de penetración o uso de energías renovables tal como ha ofrecido Perú (33% de renovables para 2020) o Brasil que ha presentado metas de reducción en sus tasas de deforestación.

4) *Acciones de políticas o proyectos.* Finalmente otro grupo de contribuciones proponen acciones de política o de proyectos. Las primeras son aquellas que expresan políticas (regulaciones, tasas, instrumentos financieros, etc.) como la propuesta de Chad de utilizar biocombustibles en el Transporte. Las contribuciones que proponen acciones a nivel de proyectos pueden ejemplificarse con las contribuciones propuestas por Etiopía (ejecución de varios proyectos de energías renovables) o Ghana (manejo de residuos).

Recuadro 3 Llamado de acción climática de Lima (Anexo)

Apartado D) Mitigación a largo plazo y los aspectos globales de mitigación

Parágrafo 13.1:

Opción 1: Todas las Partes, de conformidad con el artículo 4 y sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas y sobre la base de la equidad, deben mejorar la ambición de mitigación y cooperar con vistas a lograr la reducción de emisiones a largo plazo, en el marco del artículo 2 de la Convención, de conformidad con limitar el aumento global de la temperatura media por debajo de 2° C o 1,5 ° C por encima de los niveles preindustriales y en el contexto del acceso equitativo al desarrollo sostenible;

Opción 2: Todas las Partes harán esfuerzos y cooperarán en la mejora de la ambición de mitigación para garantizar que el nivel agregado de compromisos de mitigación / contribuciones aumente con el tiempo, a fin de lograr en el largo plazo la reducción de emisiones, en el contexto del artículo 2 de la Convención, consistente con la limitación del aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 ° C o 1,5 ° C por encima de los niveles preindustriales;

Opción 3: Las Partes harán esfuerzos y cooperarán para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático, de conformidad con la visión compartida resultante del Plan de Acción de Bali, incluido mantener del aumento de la media mundial temperatura por debajo de 2 ° C o 1,5 ° C por encima de los niveles pre-industriales en el contexto del desarrollo sostenible. Las Partes que son países desarrollados deben tomar la iniciativa de llevar a cabo una reducción de emisiones ambiciosa y proporcionar finanzas, tecnología y apoyo a la creación de capacidad a las Partes que son países en desarrollo.

Parágrafo 13.2

Los esfuerzos de las Partes tomarán la forma de:

a. Una senda de desarrollo sostenible de cero emisiones a largo plazo:

- Consistente con la neutralidad de carbono / cero emisiones netas para el año 2050, o completa descarbonización para el año 2050 y / o emisiones negativas para el año 2100;

-Consistente con la ciencia y las conclusiones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (por ejemplo, 40-70 por ciento por debajo de los niveles de 2010 para el año 2050), de conformidad con las responsabilidades históricas, las capacidades y el estado de desarrollo, teniendo en cuenta las vulnerabilidades y de una manera cooperativa;

- Consistente con una reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos el 50 por ciento en 2050 en comparación con los niveles de 1990 y un descenso continuado de las emisiones a partir de entonces, en el contexto de un acceso equitativo al desarrollo sostenible y un presupuesto global de carbono;

- Consistente con el pico de emisiones para los países desarrollados en 2015, con un objetivo de cero emisiones netas en 2050; en el contexto del acceso equitativo al desarrollo sostenible;

-Consistente con un pico de emisiones globales de gases de efecto invernadero lo antes posible, teniendo en cuenta que el plazo para el pico puede ser mayor en los países en desarrollo, en el contexto del acceso equitativo al desarrollo sostenible.

b. Un presupuesto global de emisión distribuido entre todas las Partes de acuerdo con los principios y disposiciones de la Convención, a fin de limitar el calentamiento global en este siglo a menos de 1,5 ° C de acuerdo con la evaluación del IPCC. La distribución del presupuesto global de emisiones debe llevarse a cabo de conformidad con las responsabilidades históricas, la huella ecológica, las capacidades, y el estado de desarrollo;

c. La estabilización de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera en o por debajo de 350 ppm de CO₂equivalente en el contexto del acceso equitativo al desarrollo sostenible;

d. Una desviación del escenario BAU;

e. Las estrategias de desarrollo de bajas emisiones.

Punto 16) Compromisos / Contribuciones / Acciones de mitigación

Parágrafo 16.1

Opción 1: Ser cuantificadas o cuantificables, las cuales pueden ser agregadas, transparentes, comparables y / o verificables;

Opción 2: Ser cuantificadas o cuantificables y tendrán en cuenta una distribución justa y equitativa del presupuesto mundial de emisiones de acuerdo con un índice compuesto de la participación de los países en ese presupuesto, y que sean transparentes, comparables y / o verificables;

Opción 3: Ser cuantificadas, que puedan ser agregadas, y que sean comparables, medibles, reportables y verificables para las Partes que son países desarrollados, con el tipo, el alcance, la escala y la cobertura más ambiciosa que aquellas realizadas bajo la Convención y su Protocolo de Kyoto durante el período pre -2020. Ser cuantificadas, cuantificables o calificadas de manera medible, notificable y verificable por las Partes que son países en desarrollo, con base en sus acciones de mitigación apropiadas a nivel nacional (NAMAs) en el marco del Plan de Acción de Bali.

Parágrafo 16.4

Opción 1: Basarse en las circunstancias y capacidades nacionales;

Opción 2: Estar basado en lo siguiente a. Responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades, equidad, circunstancias nacionales y capacidades; b. Partes que incluyan alguna de las siguientes opciones, de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, las circunstancias nacionales, los

niveles de desarrollo y capacidades, al tiempo que reconoce que las emisiones de los países en desarrollo crecerán para satisfacer sus necesidades sociales y de desarrollo: (a) una cuantificada limitación de sus emisiones o meta reducción, en toda la economía, en relación con un año de referencia; (b) una cuantificada limitación o reducción de las emisiones de toda la economía con respecto a una proyección de sus emisiones (c) una cuantificada limitación de las emisiones o meta de reducción en toda la economía, en relación con la unidad del PIB con respecto al año anterior; (d) un objetivo cuantificado de toda la economía, la limitación y reducción de emisiones per cápita; (e) Acciones que no involucren a toda la economía [...]:

Parágrafo 16.5

Opción 1: Los compromisos de mitigación / contribuciones / acciones de todas las Partes deben comunicarse y aplicarse sin condiciones;

Opción 2: Los compromisos de mitigación / contribuciones / acciones de las Partes que son países desarrollados deben comunicarse y aplicarse sin condiciones;

Opción 3: Cada Parte comunicará compromisos / contribuciones / acciones especificando una parte incondicional y también puede incluir una condicional;

Opción 4: Los compromisos de mitigación / contribuciones / acciones de las Partes que son países en desarrollo deben prepararse, comunicarse e implementarse sujeto a la provisión de financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y la creación de capacidades. Las Partes que son países en desarrollo pueden especificar mayores niveles adicionales de compromisos de mitigación / contribuciones de acuerdo a los diferentes niveles de apoyos de las Partes que son países desarrollados.

(traducción del inglés del autor)

Esta es una somera y general clasificación de algunas de las ofertas realizadas, pero lo cierto es que hasta ahora no hay una descripción precisa de qué debe entenderse por “contribución” ni qué características debe tener. Obviamente, como consecuencia de esta falta de definición tampoco es posible establecer mecanismos de medición de resultados, formas de reporte de los logros, o verificación de cumplimiento (aunque es dable suponer que se utilizarán regulaciones y mecanismos similares a los que han sido adoptados para las NAMAs).

INDCs según países latinoamericanos

Al igual que ocurre en la mayoría de los temas relacionados con las negociaciones de Cambio Climático, los países latinoamericanos presentan diferencias en sus posiciones. AILAC⁴ y ALBA⁵ han sido los grupos de negociación de la región más activos en las últimas reuniones de la COP. Brasil, como suele pasar, tiene sus propias posiciones y coordina más con el extra-continental BASIC⁶ que con los países vecinos.

Sin embargo, más allá de las diferencias, todos estos países están de acuerdo en que las INDCs deben ser establecidas en función del PRCD y particularmente de la “responsabilidad histórica”; con lo cual se

⁴AILAC (Alianza Independiente de América Latina y el Caribe), grupo de negociación compuesto por Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Perú

⁵ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), compuesta por Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Venezuela.

⁶Grupo integrado por Brasil, Sudáfrica, India y China.

alinean con las posiciones generales del G77 + China⁷, que mantienen la estructura de países Anexo I y No Anexo I tradicionales en la Convención y en el Protocolo de Kioto.

AILAC ha presentado dos comunicaciones a la CMNUCC relativas a INDCs (23/09/2014) en las que expresa su posición sobre este tema⁸. A su entender, las contribuciones deben presentarse en tres áreas: Mitigación, Adaptación y Medios de Implementación. Para AILAC, el Acuerdo de París debe definir un Presupuesto de Carbono Global para limitar el aumento de la temperatura a 2° C para luego distribuir el esfuerzo de mitigación entre todos los países basado en el principio de RCPD y particularmente en la “responsabilidad histórica”. La información que deben incluir las contribuciones en mitigación contempla, entre otros: Tipo de objetivo (intensidad de carbono, reducción relativa a BAU, programa, etc.), Alcance del objetivo (nacional, sectorial, territorial, etc.), Cronograma, Metodologías y una estimación del uso del mercado de carbono.

El ALBA no ha presentado una comunicación conjunta como grupo, pero sí lo ha hecho Bolivia

⁷Grupo de negociación que nuclea a más de 130 países calificados como “en desarrollo” según la CMNUCC. Vale la pena aclarar que el G77 + China tiene una existencia previa a la CMNUCC y abarca todos los temas de negociación política internacional.

⁸-Todas las comunicaciones están disponibles en el portal de la CMNUCC :

<http://www4.unfccc.int/submissions/SitePages/sessions.asp>

x

(28/11/2014), uno de sus voceros más activos en la COP. Según esta propuesta, debe haber un esfuerzo compartido para mantener el aumento de temperatura por debajo de 1,5°C basado en el PRCD. Como forma de medir las responsabilidades y capacidades, el texto propone cuatro indicadores: Responsabilidad Histórica, Huella Ecológica, Capacidades (tecnológicas y financieras) y Nivel de Desarrollo.

Brasil presentó una propuesta (6/11/2014) en círculos concéntricos según la cual los países deben hacer sus contribuciones en función de su responsabilidad histórica. Así por ejemplo los países de desarrollados deberán presentar metas absolutas de reducción de emisiones, mientras que los países en desarrollo pueden presentar metas sectoriales o indicadores de intensidad de carbono, y los países menos desarrollados solo presentarían programas o acciones. La comunicación brasileña también incluye entre los INDCs los objetivos en Mitigación, Adaptación y Medios de implementación como AILAC, pero agrega otros dos componentes: “Ciclo dinámico de contribución” y “Consideración agregada del proceso” con el fin de ir ajustando las metas con el correr del tiempo en función de los resultados.

No obstante las semejanzas, vale la pena mencionar que Perú, Panamá, Colombia y México, son los países latinoamericanos que han comprometido voluntariamente aportes financieros para el Fondo Verde del Clima (junto a otros países en desarrollo como Indonesia, Corea del Sur y Mongolia). Esta es una señal de que, al menos en lo que respecta a financiamiento, se quiebra con la tradicional división de la CMNUCC según la cual solo los países desarrollados deben realizar este tipo de aportes.

Conclusiones

A la luz de las discusiones históricas en el seno de la CMNUCC en torno a las responsabilidades y compromisos diferenciados entre países desarrollados y en vías de desarrollo y especialmente luego de los escasos avances mostrados en Lima, no existen demasiadas esperanzas de que vaya a resolverse este asunto en París.

Encontrar un marco de INDCs en el que todos los países estén de acuerdo no parece una tarea sencilla y este es un punto central de las negociaciones. Los países desarrollados ya han dejado claramente establecido que no están dispuestos a continuar con este criterio estático de diferenciación. La negativa a firmar la enmienda de Doha al Protocolo de Kioto por parte de Estados Unidos, Rusia, Japón, Canadá y Nueva Zelanda es una muestra más que evidente de esta posición.

Por otra parte los países en desarrollo agrupados en el G77 + China continúan sosteniendo que no aceptarán compromisos de reducción de emisiones a menos que cuenten con financiación internacional para llevarlas adelante. El marco general del texto aprobado por la CMNUCC en 1992 les da la razón (en tanto sostiene el PRCD y el “derecho al desarrollo”) y parece difícil que vayan a abandonar esta posición.

Todo parece indicar que las INDCs no son más que una nueva manera de nombrar a un viejo problema, un nuevo campo de batalla donde se enfrentan viejos ejércitos con un armamento ya suficientemente conocido. Y como en toda batalla, los civiles y el medio ambiente son los que más tienen para perder.



El Observatorio del Desarrollo es una serie publicada por

CLAES

Centro Latino Americano de Ecología Social

CLAES es una organización no gubernamental independiente dedicada a la investigación, la promoción y la acción orientada al desarrollo sostenible.

CLAES - Casilla de Correo 13125,
Montevideo 11700, Uruguay.

Tel / Fax 598-24030854

www.ambiental.net

claes@adinet.com.uy