

Comentarios sobre la decisión de la COP20 en Lima sobre la Plataforma de Durban

El resultado más importante y más disputado de la Conferencia del Clima de la ONU en Lima fue una decisión adoptada por la Conferencia de las Partes (COP), que el ministro peruano que presidió la conferencia denominó "El llamado de Lima para la acción climática".

Esta decisión de la COP refiere a la Plataforma de Durban, que es la vía de las negociaciones climáticas de la ONU que conduce a firmar un nuevo acuerdo sobre el cambio climático en París a finales de 2015.

Esta decisión de la COP se debería haber preparado y acordado por el grupo que estuvo negociando los temas de la Plataforma de Durban desde enero de 2012, para que luego la propia COP simplemente aprobara el proyecto.

Pero el Grupo Ad Hoc de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada (ADP) no pudo llegar a ningún acuerdo sobre el borrador de la decisión. En Lima, un borrador supuestamente final producido por los co-presidentes del grupo encontró críticas generalizadas, fue rechazado por la mayoría de los países en desarrollo, y tuvo que ser abandonada en la última noche de la Conferencia.

En una medida de emergencia, el propio Presidente de la Conferencia de las Partes, el Ministro peruano del ambiente Manuel Pulgar-Vidal, tuvo que hacerse cargo del proceso de toma de decisiones sobre la Plataforma de Durban, y después de un día completo de consultas que él personalmente condujo, presentó a las Partes el borrador final, que fue definitivamente aprobado.

El proyecto aprobado es diferente en algunos puntos significativos del que fue rechazado un día antes y más dista aun más de los primeros

borradores que habían sido preparados por los co-presidentes.

Los borradores de los co-presidentes, y el proceso que ellos condujeron desde marzo de 2014, habían sido impopulares entre un gran número de países en desarrollo que los percibían como sesgados y favorables a los países desarrollados. Los países en desarrollo consideraban que si se adoptaban los borradores de los co-presidentes, dos países desarrollados obtendrían una ventaja temprana y excesiva en el diseño de los elementos y el marco del acuerdo de París en 2015.

La disputa sobre la decisión de Lima entre los países desarrollados y en desarrollo fue claramente un adelanto de la lucha por lo que serán los elementos básicos del acuerdo de París. Una cuestión fundamental es si las Partes serán tratadas de manera diferenciada en sus obligaciones, como claramente se establece en la Convención sobre el Cambio Climático, o si (como desean los países desarrollados), todas las Partes serían tratadas de manera similar en el acuerdo para las acciones posteriores a 2020.

Esta lucha se concentró en el tema de las 'Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional' (en inglés *Intended Nationally Determined Contributions*, INDCs), un término que fue adoptado en 2013 en la 19ª Conferencia de las Partes en Varsovia.

Esta controversia sobre la sustancia fue acompañada de una lucha sobre el procedimiento utilizado durante las negociaciones sobre ADP. Los países en desarrollo querían negociaciones basadas en textos borradores mostrados en una pantalla sobre el cual los países sugieren modificaciones, un método

transparente que es normal en la ONU. Los países desarrollados preferían un proceso controlado por los co-presidentes, con borradores de resolución redactados por ellos, sin claridad ni transparencia sobre cómo se llegó a ellos. Para frustración de los países en desarrollo los co-presidentes insistieron en el último método.

En 2013 la COP 19 en Varsovia adoptó una decisión que invitó "a todas las Partes a iniciar o intensificar los preparativos internos para sus INDCs sin perjuicio de la naturaleza jurídica de las contribuciones, en el contexto de la adopción" del resultado legal en París, y comunicar estos preparativos mucho antes de la COP 21 (en el primer trimestre de 2015 para las Partes que se encuentren preparados para hacerlo) "de una manera que facilite la claridad, la transparencia y la comprensión de los INDCs, sin perjuicio de la naturaleza jurídica de las contribuciones".

La decisión de Varsovia no describe el alcance o la naturaleza de las "contribuciones", si estas contribuciones se refieren a la mitigación, adaptación, financiamiento, transferencia de tecnología o desarrollo de capacidades, que son los elementos para el acuerdo de París, o sólo a uno o algunos de ellos.

En el curso de los debates de este año los países desarrollados querían limitar el alcance de las INDCs sólo a la mitigación, mientras que los países en desarrollo querían incluir todos los elementos que se deben tratar, en particular sobre lo que los países desarrollados proporcionarán después de 2020, en lo que respecta a sus contribuciones para la financiación y la transferencia de tecnología para apoyar las acciones de mitigación y adaptación de los países en desarrollo en el período post 2020.

La COP Varsovia también mandató a la ADP a "identificar, antes de la COP 20, la información que las Partes proporcionarán al presentar sus contribuciones, sin perjuicio de la naturaleza jurídica de las contribuciones." Por lo tanto, como han señalado los "países afines" (conocidos como Like Minded Developing Countries o LMDC), la ADP, en relación con los INDCs, sólo tenían el mandato de producir una decisión en Lima que se centrara en la identificación de la información que las Partes proporcionarán, cuando remitan sus INDCs.

A lo largo del año, hubo intentos concertados de los países desarrollados usar la cuestión de los INDCs para determinar cuál será el componente de mitigación del acuerdo de 2015, incluso antes de que la negociación madurara o concluyeran las negociaciones sobre el tema de mitigación en sí.

Los países desarrollados insistieron en que los INDCs son sólo acerca de las contribuciones de mitigación y que todos los países tendrán que enviar por adelantado a principios de 2015 sus INDCs junto con la información detallada. También propusieron un sistema por el cual estas contribuciones propuestas serían evaluadas y revisadas (referido como un proceso para una "evaluación ex ante") a mediados de junio de 2015, para ver si en conjunto las propuestas de todos los países suman una reducción suficiente para limitar el aumento de la temperatura a 2 grados C.

Aunque algunos países en desarrollo apoyaron una revisión ex-ante, muchos (especialmente los LMDC) estaban en contra. Estos últimos consideran que la presión de los países desarrollados por una "evaluación ex ante" previa a París está fuera del mandato de Varsovia. También consideran que esto es perjudicial para las negociaciones hacia el acuerdo de 2015, en París, especialmente en relación a la mitigación y a cómo aplicar el principio de equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR) en el acuerdo de París.

Para los LMDC sería injusto evaluar las "contribuciones" de mitigación de los países en desarrollo (y someterlos a presión para que las aumenten) sin ninguna evaluación (ni siquiera información) sobre el monto del apoyo financiero y tecnológico que los países desarrollados han de proporcionar. ¿Cómo se podría esperar que los países en desarrollo presenten lo que pueden hacer sobre mitigación cuando no saben si el apoyo financiero es inminente? y si es así, ¿cuánto?

China, dijo claramente en la sesión del ADP de octubre de este año, que no puede haber 'una cosecha temprana' o sea un resultado adelantado, centrado sólo en la mitigación, cuando todos los elementos del resultado 2015 son "un paquete". Los INDCs no pueden aislarse de la consideración de la provisión de financiamiento, transferencia de tecnología y creación de capacidades. De lo contrario, esto podría conducir a una nueva

redacción de la Convención, subrayó. Esta opinión fue compartida por otros miembros de los **países LMDC**.

Además de la evaluación ex-ante, otro gran problema fue la "diferenciación". Los países en desarrollo sin excepción querían ver en la resolución garantías de que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas se aplicaría en el acuerdo de París y en las INDCs. Insistieron en esto como una "línea roja".

El borrador final producido por los Copresidentes, Kishan Kumarsingh (Trinidad y Tobago) y Artur Runge-Metzger (Alemania) no fue aceptado por la mayoría de las agrupaciones de países en desarrollo. El sábado 13 de diciembre muchos países en desarrollo criticaron y rechazaron el proyecto por no ser equilibrado y no reflejar cuestiones clave tales como la diferenciación entre países desarrollados y en vías de desarrollo y los principios de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas. Tampoco se establecía contribución financiera para el período posterior a 2020. El borrador sobre INDCs estaba centrado en la mitigación en tanto la adaptación había sido reducida, la cuestión de los «daños y perjuicios» estaba omitida y la referencia a la acción climática pre-2020 era muy débil⁴⁴.

Con el reloj marcando la hora de cierre de la conferencia, muchos países en desarrollo pidieron a Vidal ayuda para resolver el impasse, ya que las conversaciones estaban al borde del colapso. La ADP cerró sin adoptar un texto, y luego el ministro peruano como presidente de la COP se hizo cargo del proceso, reuniéndose con diversos grupos de países para evaluar sus "líneas rojas" y tratar de producir un texto aceptable para todos.

El borrador del Presidente, que finalmente fue aprobado el domingo a la 1 de la mañana, fue visto por los países en desarrollo como más equilibrado, ya que trata mejor los temas de interés para ellos. Se menciona el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (que había estado ausente en la decisión original de la COP17 en 2011 que lanzó la Plataforma de Durban), el alcance de los INDCs es ahora de composición abierta; no existe ninguna disposición para una revisión ex-ante de los INDCs y hay una referencia en el preámbulo al Mecanismo de Varsovia sobre daños y perjuicios.

Aspectos destacados de la Decisión de Lima sobre la Plataforma de Durban

Algunos de los puntos clave en el '*Llamado de Lima a la Acción Climática*' (o sea, la decisión del 14 de diciembre sobre la Plataforma de Durban) se exponen a continuación, en comparación con lo que había en los primeros borradores de los textos de los co-presidentes del 12 de diciembre (y, en algunos casos, los proyectos del 8 y 11 de diciembre). Para facilitar la comprensión de los cambios que se produjeron y su significado se incluyen también los comentarios. (La versión completa final se puede encontrar en http://unfccc.int/portal_espanol/items/3093.php).

Preámbulo 1 dice: "Reiterando que el trabajo de la ADP estará bajo la Convención y guiado por sus principios..." El proyecto anterior, del 12 de diciembre se limita a afirmar "guiados por la convención". El proyecto final refiere a los principios de la Convención de manera explícita; esto es importante para los países en desarrollo que señalan que entre los principios están la equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Preámbulo 4 dice: "Afirmando su determinación de fortalecer las medidas de adaptación a través del protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza legal bajo la Convención a ser adoptadas en el vigésimo primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes (noviembre-diciembre de 2015),

En el proyecto anterior no había ninguna disposición que hiciera referencia al fortalecimiento de las medidas de adaptación en el nuevo acuerdo. Esta fue una de las principales preocupaciones de los países en desarrollo, que vieron a los países desarrollados presionando por un acuerdo centrado en mitigación, marginando u omitiendo los temas de adaptación y los medios de ejecución.

Preámbulo 5 establece: Recordando las decisiones 2/CP.19 y X/CP.20 (Mecanismo internacional de Varsovia para daños y perjuicios asociados con los efectos del cambio climático) y acogiendo con beneplácito los progresos realizados en Lima, Perú, en la aplicación del Mecanismo internacional de Varsovia para daños y perjuicios asociados con los efectos del cambio climático."

En el proyecto del 12 de diciembre no se hacía referencia a daños y perjuicios. Los países en desarrollo han estado pidiendo que los "daños y perjuicios" fueran parte del acuerdo de 2015, mientras que los países desarrollados se resistían. El Grupo de los **países menos adelantados (PMA)** hizo un llamamiento a incluir esta cuestión en el texto final. En la última sesión plenaria, **Tuvalu**, en nombre de los **PMA**, hizo una declaración interpretativa según la cual la referencia al Mecanismo de daños y perjuicios en el preámbulo y la expresión "entre otros" en el párrafo 2 de la Decisión deja clara la intención de que el resultado legal que debe adoptarse en París será adecuado, efectivo y progresivo ante los daños y perjuicios.

Párrafo 1 dice: “Confirma que el Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada completará el trabajo contemplado en la decisión 1/CP.17, párrafo 2, tan pronto como sea posible a fin de que la Conferencia de las Partes en su vigésimo primer período adopte un protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza legal aplicable a todas las Partes bajo la Convención”;

El **párrafo 2** establece: “Decide que el protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza legal aplicable a todas las Partes bajo la Convención deberán abordar de manera equilibrada, entre otras cosas, la mitigación, adaptación, financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología, y el desarrollo de capacidades, y la transparencia de la acción y del apoyo”;

El **párrafo 3** dice: “Subraya su compromiso de alcanzar un acuerdo ambicioso en 2015 que refleje el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas según las respectivas capacidades, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”;

Este es un párrafo importante. No había ninguna disposición para reflejar el principio CBDR-RC en el proyecto del 12 de diciembre. La mención de responsabilidades comunes pero diferenciadas y, especialmente, la referencia a que éste debe reflejarse en el acuerdo de 2015 fue visto por la mayoría de los países en desarrollo como una gran victoria, aunque algunos países no estaban contentos con la frase “*a la luz de las circunstancias nacionales*”.

En la sesión plenaria final, el LMDC (representado por Malasia) declaró que esta "disposición clara en la

parte operativa del texto debe leerse junto con el párrafo del preámbulo que requiere que el trabajo de la Plataforma de Durban sea guiados por los principios de la Convención. Juntos sugieren que el principio CBDR ha sido restaurado y se le ha dado el lugar que merece en el contexto de la Convención y el trabajo que vamos a continuar en relación con el nuevo acuerdo.

El **Párrafo 4** “Insta a los países desarrollados a proporcionar y movilizar apoyo financiero a Partes que son países en desarrollo para acciones ambiciosas de mitigación y adaptación, en especial a las Partes que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático; y reconoce el apoyo complementario de otras Partes;

El 12 de diciembre el proyecto, en lugar de "... y reconoce el apoyo complementario de otras Partes" tenía el siguiente texto: "e invita a otras Partes dispuestas a hacerlo a complementar dicho apoyo"; mientras que un anterior proyecto del 11 de diciembre tuvo las siguientes palabras: "Partes que son países desarrollados y otras Partes que estén en condiciones de hacerlo ..." Estas expresiones en los borradores fueron vistas por muchos países en desarrollo como una manera de diluir el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, lo que obligaría a los países en desarrollo a contribuir también a la financiación de acciones de mitigación y adaptación, en contra de las disposiciones de la Convención.

Párrafo 5 “Reconoce los progresos realizados en Lima en la elaboración de los elementos de un texto de negociación que figura en el anexo”;

Este párrafo refiere a los elementos para el acuerdo de París, contenidos en otro documento, preparado por los co-presidentes. Una versión anterior, del 11 de diciembre, proveía que “la ADP intensificará la consideración de los elementos de un texto de negociación reflejado en el anexo 1 ...” Muchos países en desarrollo encontraron problemática esta redacción, ya que da a entender que el documento de los co-presidentes, colocado en un anexo, sería la base para las negociaciones para el acuerdo de París.

El documento anexo denominado "Elementos para un texto de negociación" tiene una nota que señala que «estos elementos para un texto de negociación reflejan un trabajo en progreso" y que "no indican convergencia sobre las propuestas presentadas y

tampoco impedirán nuevas propuestas emergentes en el curso de las negociaciones en 2015." Muchos países en desarrollo no querían que el anexo tuviera un rango superior al de las propuestas o comunicaciones de las Partes. La decisión final sólo reconoce "los avances de los trabajos realizados en el marco del ADP como se refleja en el documento anexo".

El **párrafo 6** establece: "Decide que el Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada intensificará su trabajo, con el fin de poner a disposición un texto de negociación de un protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza legal, en virtud de la Convención, aplicable a todas las Partes antes de mayo de 2015";

El **Párrafo 9** "Reitera su invitación a las Partes a comunicar a la secretaría su INDC hacia la consecución del objetivo de la Convención como se establece en su artículo 2";

En la versión del 11 de diciembre el proyecto, en la Opción 3, establecía que "las INDC de las Partes ... incluirán una contribución de mitigación, y también puede incluir contribuciones en materia de adaptación, finanzas, desarrollo y transferencia de tecnología y la creación de capacidades "y que "el INDC de cada Parte representará una progresión más allá del compromiso actual de esa Parte".

La preocupación expresada por muchos países en desarrollo sobre esta opción es que todas las Partes debían proporcionar una contribución de mitigación que era obligatoria, mientras que las contribuciones a los otros elementos no lo son. Esto señalaba un enfoque centrado en la mitigación que tampoco distinguía entre países desarrollados y en desarrollo y no establecía la obligatoriedad de los países desarrollados de aportar financiación y transferencia de tecnología. La formulación que finalmente se acordó deja abierto el alcance del INDC, sin hacer un hincapié especial en la mitigación.

De hecho, el proyecto del 8 de diciembre establecía que "las Partes que no estén listas para comunicar sus INDCs para el primer trimestre de 2015" son invitadas a hacerlo "el 31 de mayo de 2015, o tan pronto como sea posible."

El proyecto del 8 de diciembre también establecía que "cada parte comunicará un componente de

mitigación cuantificable en su INDC que representa el nivel más alto de ambición de mitigación, más allá de sus acciones y compromisos para 2020 guiadas por los principios de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas-RC, a la luz de la evolución de las circunstancias nacionales".

Muchos países en desarrollo, en especial los LMDC y el Grupo Africano, se mostraron en desacuerdo con el término "evolución de las circunstancias nacionales" que dijeron no era un término reconocido por la Convención y su uso asciende a una redefinición del principio CBDR, que perjudica las negociaciones en París.

El **párrafo 10** establece: "Acuerda que el INDC de cada Parte hacia la consecución del objetivo de la Convención enunciado en su artículo 2 representará una progresión más allá del compromiso actual de esa Parte";

Este párrafo es para reflejar el llamado de muchos países en desarrollo para que los países desarrollados no retrocedan en sus compromisos después del 2020.

El **párrafo 12** "Invita a todas las Partes a que consideren comunicar sus actividades en la planificación de la adaptación o considerar la inclusión de un componente de adaptación en sus INDCs".

Este párrafo refleja el deseo de muchos países en desarrollo de que sus INDCs también podrían incluir una contribución a las acciones de adaptación y que los INDCs no deben ser únicamente sobre la mitigación.

El **Párrafo 13** "Reitera su invitación a todas las Partes a comunicar sus INDCs mucho antes de la COP 20 (en el primer trimestre de 2015 por las Partes que estén listas para hacerlo) de una manera que facilite la claridad, la transparencia y la comprensión de los INDCs."

El **párrafo 14** "Acuerda que la información que deben facilitar las Partes comunicando sus INDCs, con el fin de facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión, puede incluir, en su caso, entre otras, información cuantificable sobre el punto de referencia (incluyendo, si es apropiado, un año base), calendarios y/o períodos de aplicación, alcance y cobertura, los procesos de planificación, los

supuestos y enfoques metodológicos, incluyendo aquellos para calcular y contabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero antropogénicos y, en todo caso, el traslado, y cómo la Parte considera que su INDC es justo y ambicioso, a la luz de sus circunstancias nacionales, y cómo contribuye al logro del objetivo de la Convención que se establece en su artículo 2”.

Este párrafo se refiere a la información que debe acompañar a los INDCs. Dado el uso de los términos "en su caso," las Partes pueden decidir qué información acompañará a sus INDCs. Los países en desarrollo expresaron preocupación por que los proyectos de textos anteriores no reflejaban el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en cuanto a que la información suministrada por los países desarrollados y en vías de desarrollo debe ser diferenciada. Aunque las CBDR no se mencionan en este apartado, estos países toman su mención en el apartado 3 permite cubrir también el párrafo 6.

El **párrafo 16** "Pide a la secretaría que: (a) publique en el sitio web de la Convención las INDCs que se le comuniquen; (b) prepare el 1 de noviembre de 2015 un informe síntesis sobre el efecto agregado de las INDCs comunicado por las Partes al 1 de octubre de 2015."

Aparte de este informe de síntesis de la secretaría sobre el efecto agregado de las INDCs, no hay mención en el texto final que se relacione con la evaluación ex ante o revisión de los INDCs antes de firmar el acuerdo de París.

El proyecto anterior de 8 de diciembre preveía los siguientes procesos "ex ante" (en un ritmo acelerado) para el año 2015 a partir de la comunicación de los INDCs:

- Proporcionar oportunidades para pedir aclaraciones sobre los INDCs;
- Las Partes podrían presentar preguntas a los demás y las respuestas debían suministrarse dentro de 4 semanas;
- Un taller en junio del próximo año y en la COP 21 para mayor claridad, transparencia y comprensión de los INDCs comunicados;
- Un documento técnico de la secretaría sobre las metodologías existentes en materia de uso de la tierra y el uso de mecanismos de mercado;
- Organizar un taller sobre metodologías en junio de 2015;
- Un documento técnico de la secretaría sobre el efecto agregado de las INDCs;
- Los observadores publicarían sus análisis sobre los INDCs en el sitio web de la CMNUCC.

Los países en desarrollo, liderados por los LMDC, opinaban que estas cuestiones estaban fuera del alcance del mandato de Varsovia y podrían perjudicar las negociaciones para el acuerdo de París, además de ser desequilibrados ya que no se preveía un proceso ex ante similar (ni siquiera información) sobre las contribuciones financieras que los países desarrollados harían para apoyar a los países en desarrollo.

La decisión también tiene **otros párrafos** sobre el tema de acciones climáticas pre-2020.

Por: Meena Rahman.

Fuente: Third World Network.