

Conversaciones climáticas de Lima: el camino a París

En diciembre de 2014, 195 gobiernos se reunirán en Lima, Perú, para negociar los próximos y cruciales pasos en la elaboración del acuerdo climático global al que debe llegarse en París, el próximo año.

Christian Aid e InspirAction consideran que la 20ª Conferencia de las Partes (COP 20) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)¹ en Lima, Perú debe ser el catalizador global de un cambio positivo y establecer el escenario para llegar a un acuerdo global justo y ambicioso en el marco de la CMNUCC en París en 2015.

Está claro que el mundo necesita, con más urgencia que nunca, que el acuerdo climático sea exitoso puesto que nuestro planeta ya está experimentando los efectos del cambio climático: sequías, olas de calor, inundaciones y ciclones. La escala de los impactos del clima en todo el mundo está creciendo. Los gobiernos deben responder a las advertencias del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y actuar con rapidez si queremos prevenir un cambio climático peligroso.

Para contribuir a lograr en París el resultado más ambicioso posible, incluyendo la movilización de contribuciones adecuadas y equitativas de todos los países, Lima debe establecer una hoja de ruta con las acciones que se deben adoptar a nivel nacional y global durante el año que viene. Creemos que Lima tiene el potencial de encaminar al mundo hacia un acuerdo ambicioso y equitativo en París; pero esto sólo ocurrirá si, a través de un proceso progresivo, se prepara, se examina y se fortalece las contribuciones determinadas a nivel nacional de todos los países.

Todos los países, especialmente los desarrollados, deben venir a Lima preparados para aceptar contribuciones ambiciosas antes y después de 2020, y también para poner en marcha los mecanismos necesarios para lograr de

un acuerdo en París. Esta conferencia en Lima debe dar como resultado un paquete equilibrado de decisiones, entre ellas:

- acordar los elementos clave de un proyecto de texto de negociación para el acuerdo de París;
- dar amplia orientación a las Partes para la preparación y negociación de sus 'contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional' (INDC);
- ponerse de acuerdo sobre los requisitos de información previa y un proceso para comunicar estas INDC;
- generar una meta ambiciosa de mitigación en el período anterior a 2020;
- materializar financiación como un catalizador clave para la acción.

Los elementos clave para el acuerdo de París

El acuerdo de París tendrá que ser equilibrado y amplio en su cobertura. Para lograr esto, el proyecto de texto de negociación debe incluir todos los elementos acordados en la 17ª Conferencia de las Partes en Durban (COP 17), entre otros, la mitigación, la adaptación, la financiación, la transferencia de tecnología, el fomento de la capacidad y la transparencia de las medidas y la prestación de apoyo. También debe aumentar la ambición en cuanto a la mitigación para el período anterior a 2020.²

Para influir en los gobiernos mientras preparan sus contribuciones y compromisos para las acciones posteriores a 2020, y para asegurar que esas contribuciones sean tan ambiciosas como sea posible, es importante que estos elementos clave y sus principales características sean acordados en Lima.

'Pido a todos los gobiernos que se comprometan a un acuerdo universal y relevante sobre el clima en la reunión de París en 2015 y que cada uno haga lo que le corresponde para que el alza de la temperatura global sea inferior a 2 grados centígrados'⁶

Ban Ki-moon, secretario general de las Naciones Unidas

Mohamed Adow,
asesor sénior,
Incidencia y Alianzas
Globales, Christian Aid

Estos elementos deben ser estructurados para garantizar que las contribuciones determinadas a nivel nacional de los países reflejen los principios de equidad; es decir, que sigan los principios de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades de las Partes.

En nuestra opinión, Lima es el momento de aprovechar el mandato de Durban y el espíritu que allí prevaleció, no para que los países seleccionen sus elementos preferidos del acuerdo. En consecuencia, las contribuciones deben cubrir todos los elementos del mandato de Durban, de conformidad con la Convención sobre el clima.

Los gobiernos deben estar a la altura del desafío sin retroceder de sus acuerdos anteriores, incluidos la Convención y su Protocolo de Kioto, así como el mandato de Durban, que estableció las negociaciones en curso a fin de cumplir con el mandato para el acuerdo de París. Todos los países deben respetar y apoyar todos los elementos acordados en Durban, ya que éstos captan los compromisos mutuos que los países intercambiaron allí. El mandato también sienta las bases de un acuerdo amplio, equilibrado y justo que se necesita si queremos abordar con eficacia la creciente crisis climática.

Las contribuciones determinadas a nivel nacional (INDC)

En Varsovia, el año pasado, los gobiernos acordaron intensificar los preparativos de sus contribuciones nacionales al acuerdo de París. Los países que están en condiciones de hacerlo acordaron presentarlas dentro del primer trimestre de 2015, y todas deben estar terminadas antes de la COP 21 en París.³

A fin de llegar a un acuerdo ambicioso, duradero y efectivo en París el próximo año, los países deben presentar contribuciones que cubran todos los elementos clave de un acuerdo de 2015, de una manera que refleje sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades en el marco de la Convención sobre el clima.

Todos los países, desarrollados y en desarrollo, deben explicar exactamente cómo las INDC que propongan cumplen con las pruebas de justicia - con los requisitos de equidad y ambición.

En particular, deben explicar exactamente por qué —y con respecto a qué marco general de equidad— consideran que su contribución constituye su parte justa en el esfuerzo mundial global requerido. Deben explicar exactamente qué indicadores de equidad utilizan al formular este juicio y, en general, deben ‘mostrar su trabajo’.

Las contribuciones nacionales de los países no deben limitarse a la mitigación por sí sola, como han pedido algunos países desarrollados (entre ellos Estados Unidos), pues tal acuerdo sería insuficiente en la lucha contra la creciente amenaza del cambio climático. Hacerlo sería violar tanto la Convención, en el marco de la cual se llevan a cabo las negociaciones, y el acuerdo a que llegaron todas las Partes en Durban. Creemos que la adaptación, la financiación, la transferencia de tecnología, el fomento de la capacidad y la transparencia de las medidas y la prestación de apoyo a los países en vías de desarrollo son igualmente importantes. En cualquier caso, la mayor parte de los esfuerzos de mitigación de los países en desarrollo, en especial aquellos destinados a emprender medidas más allá de su obligación de cumplir con su parte justa y evitar emisiones en el futuro, están vinculados a la obtención de un adecuado apoyo financiero, tecnológico y de fomento de la capacidad.

En el caso de los países ricos, las contribuciones nacionales deben incluir:

- compromisos ambiciosos que reduzcan emisiones, cuantificados y comparables para el conjunto de la economía que reflejen que contribuyen con su parte justa al esfuerzo global;
- compromisos ambiciosos para proporcionar apoyo financiero, tecnológico y de fomento de la capacidad a las acciones de mitigación, adaptación y pérdidas y daños de los países en desarrollo, en consonancia con su mayor responsabilidad histórica en el calentamiento global y capacidad y el nivel necesario para lograr el objetivo de la Convención.

Este paquete de compromisos definirá en conjunto la contribución de los países ricos para afrontar al desafío común del cambio climático y el avance hacia el cumplimiento de los compromisos de larga duración adoptados en el marco de la Convención.

En el caso de los países en desarrollo, las contribuciones nacionales deben incluir:

- compromisos unilaterales ambiciosos de reducción de emisiones que reflejen que contribuyen con su parte justa al esfuerzo global;
- escenarios de mitigación adicionales, basados en (a) la escala de la acción global necesaria, (b) los diferentes niveles de acción condicional que son posibles en sus países, y (c) los diferentes niveles de apoyo financiero, tecnológico y de fomento de la capacidad que pongan a disposición los países ricos desarrollados. La información completa sobre el potencial de mitigación existente en el contexto de un acuerdo efectivo es aquí extremadamente importante; tendrá que ser 'emparejada' con el apoyo internacional que pongan a disposición los países ricos, como parte del proceso de aumento progresivo;
- escenarios de amplia adaptación así como de pérdidas y daños, vinculados a los niveles de las acciones globales de mitigación del calentamiento global, y el apoyo financiero, tecnológico y de fomento de la capacidad relacionado necesario para los diferentes niveles de calentamiento.

Los países ricos tienen que reducir internamente sus propias emisiones de carbono tanto como sea posible, y también tienen que proporcionar apoyo financiero, tecnológico y fomentar la capacidad de los países en desarrollo para asegurar que puedan realizar esfuerzos adicionales a nivel internacional. En el caso de los países pobres, su contribución nacional se entiende como la obligación de cumplir con su parte justa, en función de su responsabilidad, capacidad y necesidades de desarrollo sostenible. Por lo tanto, cuanto mayor sea la responsabilidad y capacidad de un país, más importante, amplia y vinculante debe ser su contribución.

Para frenar el calentamiento global y encontrar una solución justa y ambiciosa, cada país debe contribuir con su parte justa en el esfuerzo, con base en la contribución que cada país ha hecho al problema climático y su capacidad actual para hacerle frente y con una visión de crecimiento sostenible en el futuro.

La adaptación también debe ser una parte central del paquete de Lima. Debe haber equilibrio entre mitigación y adaptación. La escalada del cambio climático sería catastrófica para todos, pero sobre todo para las comunidades y países pobres y vulnerables, que ya están experimentando los impactos del clima más allá de sus límites de afrontamiento. No creemos que sea justo y tampoco es coherente con la Convención sobre el clima. En Lima, los países deben tratar la adaptación de manera equilibrada con la mitigación. Los gobiernos deben reconocer que si bien aumentar el nivel de ambición de mitigación es fundamental, la adaptación a los impactos ahora inevitables también es imperativa, para ayudar a las comunidades y países pobres y vulnerables a resistir los impactos adversos del cambio climático. El grado de adaptación necesaria está, por supuesto, vinculado a los niveles de acción global de mitigación, financiación, tecnología y apoyo al fomento de la capacidad necesarios para los diferentes niveles de calentamiento.

La información previa

Las INDC deben ser claros y comprensibles para que puedan servir como base de futuras negociaciones. También deben ser cuantificables, comparables, equitativos y ambiciosos, a fin de seguir siendo efectivos y duraderos.

Lima tiene que adoptar una decisión sobre los requisitos de información previa para las contribuciones de los países. Christian Aid e InspirAction apoyan el planteamiento de las partes justas en las acciones mundiales sobre el clima entre los países, y en consecuencia propone que los países proporcionen la información pertinente, incluidas la escala, naturaleza y forma, en relación con sus contribuciones nacionales.

- Los países ricos deben proporcionar información relacionada con el apoyo en financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad que piensan proporcionar para ayudar a los países en desarrollo a aumentar su ambición de mitigación (más allá de las obligaciones de cumplir con su parte justa) y adaptarse a los efectos adversos e inevitables del cambio climático, así como la forma en que piensan aumentar dicho apoyo con el tiempo para satisfacer las necesidades que se planteen.

'Para frenar el calentamiento global y encontrar una solución justa y ambiciosa, cada país debe contribuir con su parte justa'

- Los países en desarrollo deben proporcionar información sobre las medidas de mitigación y adaptación adicionales que necesitan emprender sobre la base de la trayectoria global de 2°C (o incluso 1.5°C), si los países ricos pusieran a disposición recursos financieros, tecnológicos y de fomento de la capacidad adicionales.

Es importante que todos los países — desarrollados y en desarrollo— expliquen exactamente por qué consideran que sus contribuciones —tanto en mitigación como en medios de aplicación— son ambiciosas y equitativas.

Duración del período de compromiso

Es imperativo que los compromisos para las acciones climáticas posteriores a 2020 sólo sean por cinco años para evitar depender de contribuciones inadecuadas durante un período más largo (como se está debatiendo actualmente en algunos países, entre ellos los de la Unión Europea). Dada la urgencia del cambio climático, todos los países deben ponerse de acuerdo en un período de compromiso de cinco años, y comprometerse a cumplir con sus compromisos climáticos iniciales para el período 2020-2025. Sin embargo, a esto le debe seguir un nuevo proceso de negociación para acordar los compromisos para cada período subsiguiente de cinco años.

Un período de compromiso tan corto ayudará a incentivar las acciones tempranas, y también a asegurar la responsabilidad política por los compromisos asumidos. Esto es crucial para asegurar que los compromisos más altos sean cumplidos dentro de una trayectoria creíble, que posibilite también aumentar la ambición climática en los períodos de compromiso subsiguientes.

Es importante que los países y grupos como la Unión Europea, cuyas políticas internas ya están fijadas para 2030, acuerden en esta etapa una firme contribución durante cinco años (hasta 2025), y una contribución indicativa hasta 2030, para establecer su contribución en sus políticas internas ya acordadas.

Examen de la equidad con base científica

A pesar de la urgencia del desafío climático, el nivel de esfuerzo en las ofertas iniciales que se debaten actualmente sigue siendo bajo. Los países tienen que presentar contribuciones más ambiciosas, con base en la ciencia y la equidad, para principios de 2015 a más tardar, a fin de hacer que el acuerdo de París de 2015 sea efectivo.

Para considerar y analizar la justicia y la ambición de las contribuciones nacionales propuestas, necesitamos que se acuerde en Lima un proceso robusto de examen de la equidad con base científica, tanto respecto a la reducción de emisiones individuales y agregadas de los países como respecto a la movilización de recursos. Debe evaluar la suficiencia y justicia de las contribuciones de los países de forma permanente. El éxito y la durabilidad de los resultados de París dependen de ello.

Christian Aid e InspirAction creen que no podemos tener éxito en este trabajo de examen objetivo sin un entendimiento común, basado en la ciencia y en la convención, de las partes justas entre los países y la métrica global relacionada.⁴ Proponemos que se lance en Lima un proceso independiente en el marco del CMNUCC que ayude a jalonar las contribuciones nacionales de los países tanto en forma individual como en términos agregados. Deben ser evaluadas en relación con la ambición y la equidad, según criterios basados en los últimos hallazgos científicos y los principios de la Convención del clima, en particular, la responsabilidad, la capacidad y las necesidades de desarrollo sostenible.

La consideración de las contribuciones nacionales propuestas debe cubrir las contribuciones en mitigación, financiación, tecnología y fomento de la capacitación de los países en desarrollo, que son fundamentales para un examen completo e integral y para que la contribución total de un país sea plenamente comprendida.

‘Necesitamos que se acuerde en Lima un proceso robusto de examen de la equidad con base científica’

Mecanismo de aumento progresivo

A partir de los procesos nacionales actuales entendemos que las INDC de la mayoría de países no llegarán a cubrir lo que la justicia y la ambición exigen para prevenir un cambio climático peligroso. Así que necesitaremos un mecanismo para aumentar progresivamente los compromisos de reducción de carbono de los países tanto en el periodo anterior a 2020 como en el curso del período de compromiso.

Para que esto suceda, necesitamos que los gobiernos acuerden en Lima un proceso claro y transparente para el aumento progresivo de la ambición, lo cual es necesario para que el acuerdo de París sea duradero y efectivo.

El proceso de aumento progresivo debe ser sumamente sencillo. En el caso de los países desarrollados, estos pueden aumentar sus niveles de ambición ya sea con objetivos internos complementarios para aumentar sus metas de energía renovable y eficiencia energética o con apoyo internacional adicional. Mientras que, para los países en desarrollo, es probable que se vea mejor en términos de un proceso por el cual las ofertas condicionales sean 'emparejadas' con el apoyo financiero y técnico internacional, y como resultado, estas ofertas se conviertan en acciones adicionales que complementen las contribuciones principales de su parte justa. El mecanismo se activa efectivamente cuando el apoyo internacional se materializa.

Este mecanismo también incentivará a los países a examinar y aumentar continuamente su nivel de ambición a medida que sus políticas internas cambian y a medida que desarrollan confianza en el régimen multilateral acordado. Y, por supuesto, el examen general de la equidad con base científica debe continuar como un proceso paralelo.

Ambición anterior a 2020

En Durban en 2011, los países acordaron aumentar su mitigación anterior a 2020, a fin de cerrar la brecha de la ambición climática. Lamentablemente, las emisiones siguen aumentando, en lugar de disminuir.⁵ Los compromisos de reducción de emisiones, y las contribuciones asociadas en financiación y tecnología para el período anterior a la puesta en marcha del acuerdo de París, tienen que aumentarse para producir recortes suficientes para poner al mundo en una trayectoria segura para el período posterior a 2020.

El aplazamiento de la acción hasta después de 2020 no es una buena opción para nadie, especialmente los países menos desarrollados, o para el planeta. Todos los países, especialmente los desarrollados, deben redoblar sus esfuerzos para cerrar las brechas en mitigación, financiación y tecnología, y aumentar su apoyo a los países en desarrollo para que también estos mejoren sus acciones de mitigación.

'El aplazamiento de la acción hasta después de 2020 no es una buena opción para nadie, especialmente los países menos desarrollados, o para el planeta'

Financiación y medios de aplicación como catalizador clave para la acción

La COP de Lima debe generar un movimiento en medios de ejecución para el período anterior a 2020, entre ellos compromisos financieros claros. Sin una financiación adecuada y a mayor escala y la prestación de apoyo internacional efectivo para posibilitar las acciones de adaptación y mitigación de los países en desarrollo pobres, es difícil ver cómo abordará el mundo con eficacia el desafío climático. Como mínimo, Lima debe producir los siguientes resultados:

- Los países desarrollados deben aportar al Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés) al menos \$15.000 millones como partida.
- Las negociaciones sobre los compromisos financieros a largo plazo tienen que ser reiniciadas y revitalizadas para que se alcance una financiación global de \$100.000 millones por año hasta 2020, y niveles mucho mayores más allá de 2020. Esto debería liberar fuentes innovadoras de financiación para el clima, tales como el impuesto a las transacciones financieras, subsidios a la sustitución de combustibles fósiles, impuestos a la extracción de combustibles fósiles, y un impuesto al combustible búnker administrado equitativamente.
- Si finalmente se incluye la financiación privada dentro del fondo internacional para combatir el cambio climático, esta debe de ir acompañada de un seguimiento para garantizar la calidad de la financiación del sector privado y un mecanismo de monitoreo para asegurar el impacto de estos fondos sobre la equidad y sobre el clima.
- Tiene que haber un acuerdo sobre la necesidad de que en la cumbre sobre financiación para el desarrollo sostenible, que tendrá lugar en Addis Abeba en julio de 2015, el eje central de las discusiones gire en torno a la financiación para el clima. Debemos asegurarnos de que las decisiones que se tomen en esta cumbre contribuyan positivamente en la COP21 de París..

Notas

- 1 20ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP 20), unfccc.int/meetings/lima_dec_2014/meeting/8141.php
- 2 17ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP 17), decisión 1, unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/session/6294.php
- 3 19ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP 19), decisión 1, <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf>
- 4 *Fair Shares in a Constrained World*, Christian Aid, 2013, christianaid.org.uk/images/Fair-shares-in-a-constrained-world-report-November-2013.pdf
- 5 *The Emissions Gap Report*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2013, unep.org/pdf/UNEPemissionsGapReport2013.pdf
- 6 http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=2355#.VGDQ1o1JbFo
<http://www.un.org/climatechange/summits/2014/09/ban-alienta-invertir-en-soluciones-al-cambio-climatico/>

Christian Aid es miembro de la

actalianza

Christian Aid, 35 Lower Marsh, Londres SE1 7RL 020 7620 4444 christianaid.org.uk

InspirAction, oficinas y dirección social, C/Montera 10-12 5º8, 28013 Madrid, España
911 273 610 inspiraction.org