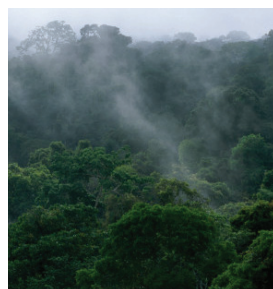




BALANCE DE LA CONFERENCIA DE DURBAN:

Revisión de los principales
resultados y el camino a seguir



GRUPO DE ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE DEL PNUD



ABRIL DE 2012

Descargo de responsabilidad

Las opiniones expresadas en esta publicación corresponden a su(s) autor(es) y no necesariamente representan las de Naciones Unidas, incluido el PNUD o sus Estados Miembro.

Reconocimientos

El PNUD reconoce el generoso apoyo brindado por los gobiernos de Noruega y Luxemburgo a través del Fondo Fiduciario para el Medio Ambiente y la Energía, que permitió la redacción del presente documento.

El autor desea agradecer a Simon Billett, Rebecca Carman, Daniela Carrington (Stoycheva), Gabriela Fischerova, Cassie Flynn, Derek Pieper, Pia Treichel, y Veerle Vandeweerd por sus comentarios para la revisión.

BALANCE DE LA CONFERENCIA DE DURBAN: REVISIÓN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS Y EL CAMINO A SEGUIR

CHAD CARPENTER

TABLE OF CONTENTS

1. Resumen ejecutivo	1
2. Antecedentes del proceso de las Naciones Unidas sobre el cambio climático que llevó a Durban	4
3. Conferencia de Durban: análisis sucinto	9
4. Análisis del mandato de la plataforma de Durban	12
5. El Protocolo de Kyoto y el segundo período de compromiso	16
6. El progreso logrado en Durban: avanzan los puntos principales de las conferencias de Copenhague y Cancún	19
a. Visión compartida	19
b. Acción reforzada en materia de mitigación	20
c. Adaptación	24
d. Finanzas	27
e. Tecnología	29
f. REDD+ y bosques	30
g. Creación de capacidades	31
h. Revisión periódica	32
7. Expansión del panorama financiero climático: la importancia del Fondo Verde para el Clima	33
8. Progreso: las nuevas oportunidades y las incertidumbres restantes	35

LISTA DE SIGLAS

AAU	Unidades de cantidad asignada	NAP	Planes nacionales de acción para la adaptación
AFB	Junta del Fondo de adaptación	NAPA	Programas nacionales de acción para la adaptación
AOSIS	Alianza de los Pequeños Estados Insulares	NWP	Programa de Trabajo de Nairobi
GTE-PK	Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto	OCLRE	Objetivos Cuantificados de Limitación y Reducción de las Emisiones
GTE-CLP	Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención	REDD-plus	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo y el rol de la conservación
BAP	Plan de acción de Bali	OSE	Órgano subsidiario de ejecución
CA	Acuerdo de Copenhague	OSACT	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
CER	Reducción certificada de emisiones	PEID	Pequeños estados insulares en desarrollo
CCS	Secuestro del carbono	TEC	Comité Ejecutivo de Tecnología
MDL	Mecanismo de desarrollo limpio	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CP/RP	Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto	CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COP	Conferencia de las Partes		
CTC	Centro de Tecnología sobre el Clima		
CTCN	Centro y Red de Tecnología del Clima		
EGTT	Grupo de expertos sobre transferencia de tecnología		
EIT	Economías en transición		
ERU	Unidades de reducción de emisiones		
UE	Unión Europea		
G-20	Grupo de los veinte		
G-8	Grupo de los ocho		
GCF	Fondo Verde para el Clima		
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial		
GEI	Gas de efecto invernadero		
IAR	Evaluación y Revisión Internacional		
ICA	Consulta y Análisis Internacional		
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático		
IPCC AR4	Cuarto informe de evaluación del IPCC		
IPR	Derechos de propiedad intelectual		
JI	Implementación conjunta		
CSIC	Comité de Supervisión de la Implementación Conjunta		
PMA	Países menos adelantados		
LULUCF	Uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura		
MRV	Medición, reporte y verificación		
NAMA	Medidas de mitigación apropiadas para cada país		

1. RESUMEN EJECUTIVO

La Conferencia de Durban sobre el cambio climático realizada en diciembre de 2011 representó un paso adelante significativo para el proceso de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Si bien aún se debaten los resultados obtenidos, demostró ser una conferencia innovadora en materia de negociaciones climáticas.

Los gobiernos aprobaron un paquete integral de decisiones, entre ellas un acuerdo para comenzar un segundo período de compromiso para el Protocolo de Kyoto y la “Plataforma de Durban”, para negociar un régimen de mitigaciones futuras, a largo plazo y completo, que incluya un proceso destinado a subsanar la “brecha de la ambición” para estabilizar el incremento promedio de la temperatura mundial en 2 grados centígrados respecto de los niveles preindustriales. Aprobaron, asimismo, todo un abanico de decisiones destinadas a poner en práctica los Acuerdos de Cancún de 2010, como lanzar un nuevo Fondo Verde para el Clima y concebir requisitos más firmes para el reporte y revisión de los esfuerzos de mitigación de los países. Tras varios días de deliberaciones a puertas cerradas y más de 30 horas de vencido el plazo, los delegados acordaron:

- **Lanzar la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada**, un nuevo proceso de negociación para la elaboración de un “protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza de ley”. La aprobación del nuevo acuerdo está programada para 2015 y su entrada en vigor para el año 2020. Si bien muchos comentaristas han interpretado el significado de esta decisión como que todos los “principales generadores de emisiones” -tanto los países desarrollados como aquéllos en desarrollo- estarán jurídicamente obligados a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a partir del año 2020, otros han sostenido que el lenguaje utilizado es de una amplitud tal que permite otros escenarios. Con todo, el acuerdo logrado para ir más allá de las acciones voluntarias y embarcarse en un marco legal futuro que comprenda a todos los países es un punto de partida significativo respecto del status quo imperante dentro del proceso climático de las Naciones Unidas. La participación universal en las metas de mitigación con base legal podría hacer de la conferencia de Durban un hito.
- **Comenzar un segundo periodo de compromiso bajo el Protocolo de Kyoto en 2013**. Aunque aún resta acordar las metas de emisiones para el segundo período de compromiso de Kyoto, y la enmienda formal que las contenga no será aprobada hasta 2012, se tomó la decisión política fundamental de ampliar el Protocolo en Durban. Puesto que el segundo período de compromiso comenzará en 2013 y concluirá en 2017 o 2020, se espera que ahora todas las normas y los mecanismos del Protocolo sigan vigentes, lo que puede darles a las empresas la confianza de que los mecanismos de mercado como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y la implementación conjunta (JI) seguirán en funcionamiento.
- **Continuar elaborando los resultados recientes de Copenhague y Cancún**. Los gobiernos acordaron fomentar las decisiones anteriores y seguir reforzando la arquitectura de aplicación que respalda a los países en desarrollo. Han progresado en los detalles operativos del Fondo Verde para el Clima, que ayudará a los países en desarrollo a lograr la transición hacia trayectorias de desarrollo resiliente al cambio climático y bajo en emisiones, y han lanzado con éxito el Comité de Adaptación y el Mecanismo de Tecnología. Además, los delegados lograron un acuerdo sobre las normas que regirán las actividades destinadas a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación (REDD), así como las normas para verificar el desempeño nacional para mitigar las emisiones; las normas para los proyectos de “secuestro del carbono” bajo el MDL; un proceso para seguir tomando en cuenta la pérdida y el daño que enfrentan los países más vulnerables; y un programa de trabajo sobre las consecuencias imprevistas de las políticas relativas al cambio climático.

Además —y quizá lo fundamental— en Durban existió el reconocimiento firme de que es preciso incrementar el nivel actual de ambición de mitigación. Los compromisos actuales de reducción de las emisiones representan solo el 60% de lo que se necesita para estabilizar el incremento de la temperatura por debajo de los 2° C¹, por no mencionar el objetivo de 1,5° C que defienden, entre otros, los

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), The Emissions Gap Report, véase: http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf. (en inglés)

pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) y los países menos adelantados (PMA). En este contexto, los países acordaron, en la decisión de la Plataforma de Durban, iniciar el trabajo “con carácter de urgente en el primer semestre de 2012”. El trabajo se concentrará no solo en la mitigación sino también en la adaptación, la financiación, el desarrollo y la transferencia de tecnología, la transparencia de las acciones y el respaldo y la creación de capacidades.

Sin duda, la COP de Durban ha logrado cierto progreso en muchas cuestiones potencialmente significativas, pero aún persiste una gran brecha entre lo que acordaron hacer las naciones en Durban y lo que la ciencia sostiene que es necesario para evitar la interferencia antropocéntrica peligrosa con el sistema climático. Muchos comentaristas han señalado correctamente que estos resultados, tomados en conjunto, son insuficientes en cuanto a la ambición para abordar la amenaza de gran alcance que constituye el cambio climático. Al tiempo que los delegados se reunían, el Proyecto Carbono Global (GCP), colaboración internacional de científicos, informó que las emisiones procedentes del dióxido de carbono de los combustibles fósiles, el principal gas de efecto invernadero, se habían disparado un 5,9 por ciento en 2010, el incremento más agudo producido en el lapso de un año que se haya registrado.² El GCP informó también que las emisiones de carbono habían aumentado acumulativamente un 49 por ciento desde 1990, un porcentaje mayor que las estimaciones precedentes. El incremento representa el máximo aumento anual absoluto registrado, y el mayor índice anual de aumentos desde 2003.

La oportunidad sigue siendo uno de los principales problemas. Demorar en la práctica las acciones concretas se traducirá en costos mucho más altos para hacer frente al cambio climático y exacerbará los impactos negativos de éste, en particular sobre las vidas de los pobres y vulnerables. Según la mayoría de los escenarios, las emisiones mundiales deberán alcanzar su pico hasta el año 2015 para tener una posibilidad razonable de lograr la meta de evitar que las temperaturas mundiales promedio aumenten 2

grados centígrados por encima de los niveles preindustriales³ — el umbral para la desestabilización climática seria. A pesar de los esfuerzos empeñados en Durban, no se logró incluir una precisión acerca de cuándo deben lograr su pico las emisiones globales ni acerca de un objetivo de reducción de las emisiones mundiales de largo alcance (como una reducción del 50% para el año 2050). Ello podría sugerir que, incluso si los resultados de Durban se traducen en la aprobación de un nuevo acuerdo jurídico, quizá no sea suficiente. De hecho, dado el alcance de la acción que exige la ciencia, parece improbable que pueda lograrse un acuerdo con suficientes compromisos de reducción a través de un proceso intergubernamental cualquiera de la cúspide a la base.

Todo esto dificulta considerar la conferencia de Durban un éxito rotundo. Pero a la luz de los impactos potenciales del cambio climático sobre las comunidades más pobres —el acceso limitado a un suministro estable de alimentos, agua potable, energía fiable y segura— los resultados logrados en Durban, al margen de sus deficiencias, constituyen un notorio paso adelante. El cambio climático posee el potencial de revertir muchos de los logros en materia de desarrollo alcanzados en los últimos decenios, incluso en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por lo tanto, hacer frente al cambio climático constituirá un esfuerzo multigeneracional que exige un compromiso político sostenido y una transición completa a una economía baja en emisiones. En este momento, tenemos a nuestro alcance un nuevo acuerdo internacional para la acción mundial.

La Plataforma de Durban significa un hito importante en las negociaciones sobre el cambio climático y refleja la actitud hacia el nuevo régimen climático. Refuerza algunas de las piedras fundamentales para tratar de abordar, de forma sostenida e integral, la crisis climática. Mientras tanto, el Protocolo de Kyoto procederá a un segundo período de compromiso, con lo cual conserva el valor político importante de las reducciones de las emisiones basadas en las normas de parte de un grupo de países industrializados, al tiempo que preserva los mecanismos

² Véase el Proyecto Carbono Global en <http://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/index.htm>. (en inglés)

³ Véase el IPCC en http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/mains5-4.html.

importantes, como el comercio de derechos de emisión, el Mecanismo de desarrollo limpio (MDL), y la implementación conjunta (JI).

En este documento se evaluarán los resultados sustantivos de la conferencia de Durban, se extraerán las implicancias para los países en desarrollo y se considerarán los próximos pasos, a medida que se pone en marcha una nueva fase de las negociaciones climáticas intergubernamentales.

Debe recordarse que el proceso de negociación de las Naciones Unidas sobre el cambio climático es muy complejo y suele ser difícil de comprender, pues son numerosos los organismos negociadores que debaten en simultáneo los diferentes aspectos de las cuestiones clave; y todo ello al tiempo que se busca avanzar por “camino” de negociación independientes. Por lo tanto, este documento intenta presentar una “imagen general” del estado actual del partido y se concentra en los principales problemas y resultados de las negociaciones, de la forma más sencilla posible.

El Capítulo 2 presenta sucintamente la historia del proceso de la CMNUCC desde la Cumbre para la Tierra de 1992 hasta la Conferencia de Cancún realizada en diciembre de 2010. Asimismo, intenta explicar el proceso de negociación de “dos vías” actualmente en curso dentro del proceso intergubernamental.

El Capítulo 3 presenta un análisis breve de la Conferencia de Durban, que comprende el escenario de las negociaciones, los resultados principales y la importancia de Durban dentro del proceso general de negociación.

Los Capítulos 4, 5, 6 y 7 plantean una visión más en profundidad de los principales resultados obtenidos en Durban:

- El *Capítulo 4* analiza la Plataforma de Durban y su mandato
- El *Capítulo 5* examina la decisión de iniciar un segundo período de compromiso en virtud del Protocolo de Kyoto
- En el *Capítulo 6* se examinan las decisiones tomadas en Durban, que avanzarán con base de aquéllas de Copenhague y Cancún y seguirán reforzando la implementación. En esta sección se estudian estas

acciones por tema (mitigación, adaptación, etc.), tomando como marco la decisión de Durban resultante del GTE-CLP, puesto que por lejos es la más exhaustiva (55 páginas en total). Dentro de cada tema, el documento también examina las medidas afines tomadas bajo otros organismos -p. ej., los órganos subsidiarios- e intenta resaltar las cuestiones intersectoriales.

- En el *Capítulo 7* se analiza la importancia del Fondo Verde para el Clima (FVC). Si bien el FVC es una de las decisiones originadas en conferencias previas (tal como lo resalta el Capítulo 6), aquí se destaca en forma independiente, dada su importancia para los países en desarrollo.

El Capítulo 8 concluye con un panorama de las nuevas oportunidades y las incertidumbres restantes conforme avanza el proceso intergubernamental.

2. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO QUE LLEVÓ A DURBAN

La Convención Marco (1992)

La respuesta política internacional formal a la amenaza planteada por el cambio climático mundial comenzó en 1992 con la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que fija un marco para las medidas destinadas a estabilizar las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero y evitar la “interferencia antropogénica peligrosa” con el sistema climático. La CMNUCC, denominada también la Convención, fue ratificada por 195 Partes y entró en vigor en 1994. Desde entonces, se han realizado diecisiete reuniones de la Conferencia de las Partes (COP), así como numerosas reuniones de los dos órganos subsidiarios: el Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE) y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT).

En la primera reunión de signatarios del tratado, conocida como la primera Conferencia de las Partes (COP 1) realizada en Berlín en 1995, las Partes buscaron reforzar la Convención y, tras interminables horas de negociaciones entre delegados apremiados por prioridades muy diferentes, se logró un acuerdo sobre la cuestión central antes de la COP 1: la adecuación de los compromisos. Las Partes aprobaron el “Mandato de Berlín”, que establece un grupo negociador especial para iniciar un proceso destinado a las acciones adecuadas para el período posterior al año 2000, incluido el refuerzo de los compromisos de los países industrializados a través de la “aprobación de un protocolo u otro instrumento jurídico”.

El Mandato de Berlín interpretó específicamente un principio (responsabilidades comunes pero diferenciadas) como lanzar un proceso para comprometer a los países del Anexo I (los industrializados) a reducir en forma cuantificada las emisiones de gases de efecto invernadero dentro de ciertos períodos (metas y cronogramas) y especificó que el proceso “no debería introducir nuevos compromisos para las Partes no incluidas en el Anexo I.” Desde entonces, este acuerdo ha tenido consecuencias profundas para el proceso de la CMNUCC, pues los gobiernos se encuentran cada vez más en desacuerdo para mantener esta distinción, al mismo tiempo que intentan reforzar para el futuro los compromisos contenidos en la Convención.

El Protocolo de Kyoto (1997)

ATras dos años de intensas negociaciones, el proceso del Mandato de Berlín dio a luz al Protocolo de Kyoto. En diciembre de 1997, los delegados de la tercera sesión de la COP (COP 3) realizada en Kyoto, Japón, acordaron un protocolo para la Convención, que comprometía a los países industrializados a alcanzar las metas de reducción de las emisiones. Estos países, conocidos como las Partes del Anexo I bajo la CMNUCC, acordaron reducir sus emisiones totales de gases de efecto invernadero un promedio de 5,2% por debajo de los niveles de 1990 entre 2008 y 2012 (el primer período de compromiso); las metas específicas varían de un país al otro.

En COP 6 Parte I, que se realizó en La Haya, Países Bajos, en noviembre de 2000, los negociadores no lograron un acuerdo sobre las decisiones destinadas a elaborar las disposiciones del Protocolo de Kyoto y crear un “reglamento”. Las cuestiones financieras, los mecanismos de desarrollo sostenible, el cumplimiento y los bosques resultaron puntos especiales de fricción. Los delegados acordaron suspender la COP-6, y expresaron su voluntad de reanudar el trabajo en 2001. Sin embargo, en marzo de 2001, los Estados Unidos declararon su oposición al Protocolo, indicando que tenía “vicios”, porque dañaría la economía estadounidense y exceptuaba a los países en desarrollo de participar completamente.

A pesar de la negativa de los Estados Unidos, el Protocolo de Kyoto entró en vigencia ocho años después, el 16 de febrero de 2005 y está ratificado por 193 Partes. En diciembre de 2005 en Montreal, Canadá, la primera reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto, conocida como “CP/RP”, decidió establecer un grupo negociador sobre la base del Artículo 3.9 del Protocolo, que ordena la consideración de los compromisos ulteriores de las Partes del Anexo I al menos siete años antes del final del primer período de compromiso. Al mismo tiempo, las Partes volvieron a lanzar acciones para reforzar los compromisos con arreglo a la Convención y acordaron debatir la “cooperación a largo plazo conforme a la Convención” a través de una serie de cuatro talleres conocidos como “el Diálogo de la Convención”, que prosiguió hasta la COP 13.

La Hoja de ruta de Bali (2007)

En la COP 13 y CP/RP 3, realizadas en diciembre de 2007 en Bali, Indonesia, los gobiernos aprobaron la “Hoja de ruta de Bali”, que buscaba hacer avanzar las negociaciones por las dos vías de negociación.

Bajo la Convención, la Hoja de ruta de Bali incluye el Plan de acción de Bali, que traza el curso para un nuevo proceso de negociación. Este plan de acción se centra en cuatro pilares fundamentales: mitigación, adaptación, tecnología y financiación. Asimismo, las partes convinieron que las negociaciones para el acuerdo a largo plazo deben abordar una visión compartida para la acción cooperativa a largo plazo, incluso un objetivo global a largo plazo para la reducción de las emisiones. Entre otros temas para el debate futuro cabe mencionar el uso de abordajes sectoriales, las metodologías para optimizar la relación de costo-eficacia de las acciones de mitigación –incluidos los mecanismos de mercado– y el problema de reducir las emisiones procedentes de la deforestación y degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD). El mandato del Plan de acción de Bali sostiene también el “cortafuegos” entre los países desarrollados y aquéllos en desarrollo, respecto de la mitigación. Contenía una “cláusula vinculante” que hacía que la mitigación por parte de los países en desarrollo fuera contingente del nivel del soporte tecnológico y financiero que recibieran de los países desarrollados.

La Hoja de ruta comprendió también las negociaciones en curso bajo el Protocolo de Kyoto, las negociaciones sobre el trabajo existente conforme a la Convención sobre las cuestiones principales, entre ellas la tecnología, la adaptación, y la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación. Sobre la base de las dos vías de negociación, la Hoja de ruta de Bali fijó un plazo para concluir las negociaciones en Copenhague en diciembre de 2009.

Conferencia de Copenhague: COP 15 y CP/RP 5 (2009)

Para los próximos dos años, las negociaciones internacionales se concentraron en negociar un marco integral para la acción mejorada y avanzaron por las dos vías: una bajo el Protocolo de Kyoto y la otra conforme a la Convención. Se esperaba que ambas produjeran un resultado consensuado que planteara los principales elementos del marco futuro en la Conferencia de Copenhague de diciembre de 2009. No obstante, la conferencia se vio viciada por controversias sobre la transparencia y el proceso. Durante el segmento de

alto nivel, que contó con una asistencia excepcional de 130 jefes de estado, se realizaron negociaciones informales en un grupo más pequeño integrado por las principales economías y los representantes de los grupos regionales y otros grupos negociadores. A finales de la tarde del 18 de diciembre, estas conversaciones dieron luz a un acuerdo político: el “Acuerdo de Copenhague”, que luego se presentó al plenario de la COP para su aprobación.

Durante las siguientes 13 horas, los delegados debatieron el Acuerdo y muchos le dieron su apoyo como paso adelante. Sin embargo, algunos países en desarrollo se opusieron enérgicamente al Acuerdo, afirmando que el proceso de negociación no había sido justo ni transparente. La COP solo pudo acordar “tomar nota” del Acuerdo. Estableció, asimismo, un proceso para que las Partes indicaran su apoyo al Acuerdo y, en última instancia, más de 140 países lo hicieron. Más de 80 países brindaron también información sobre sus metas nacionales de reducción de las emisiones y otras acciones de mitigación. El último día de la Conferencia sobre el Cambio Climático de Copenhague, las Partes también acordaron ampliar los mandatos de los grupos negociadores conforme a la Convención y al Protocolo, que les solicitaban presentarles sus respectivos resultados a la COP 16 y a la CP/RP 6.

La conferencia de Copenhague quedó muy lejos de las ambiciosas expectativas de dar a luz un acuerdo mundial, pero no deben subestimarse los resultados obtenidos. Aunque no todas las Partes aprobaron formalmente el Acuerdo de Copenhague, se hace eco del consenso político sobre los principales elementos del marco futuro en los grandes emisores y representantes de los principales grupos de negociación logrados en el nivel de los jefes de estado: un triunfo sin precedentes en los procesos internacionales sobre el cambio climático hasta la fecha. Por otra parte, también se logró un progreso considerable en diversas cuestiones, en forma de negociaciones técnicas con arreglo a la Convención, que se formalizaron el año siguiente en Cancún, México.

Conferencia de Cancún: COP 16 y CP/RP 6 (2010)

En Cancún, las Partes concretaron los Acuerdos de Cancún, que comprenden las decisiones conforme a ambas vías de negociación. Bajo la vía de la Convención, reconocieron la necesidad de realizar cortes profundos en las emisiones mundiales para limitar el aumento mundial de la

temperatura promedio a 2° C y acordaron evaluar la posibilidad de reforzar el objetivo mundial a largo plazo durante una revisión para el año 2015, incluso en relación con la meta propuesta de 1,5 °C. Tomaron nota de las metas de reducción de las emisiones y de las acciones de mitigación apropiadas para cada país (NAMA) comunicadas por los países desarrollados y en desarrollo, y abordaron otros aspectos de la mitigación, como la medición, reporte y verificación (MRV).

Asimismo, en la vía de la Convención, los gobiernos decidieron evaluar en forma periódica su progreso general en pos del logro del objetivo de limitar el aumento de la temperatura mundial a los 2 °C (conocido como el “Revisión periódica”). Partiendo de esta revisión, considerarían reforzar el objetivo sobre la base del mejor conocimiento científico del que se dispone.

En particular, las Partes acordaron también establecer varias instituciones y procesos nuevos, como el Marco de Adaptación de Cancún y el Comité de Adaptación, así como el Mecanismo de Tecnología, que incluye el Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC) y el Centro y la Red de Tecnología Climática (CTCN). En materia de finanzas, crearon el Fondo Verde para el Clima (FVC), que debía ser gobernado por una junta de 24 miembros y que fue designado como la nueva entidad operadora del mecanismo financiero de la Convención junto al Fondo Para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Las Partes acordaron crear un Comité de Transición responsable del diseño detallado del Fondo, y establecieron un Comité Permanente para ayudar a la COP con el mecanismo financiero general. Reconocieron, asimismo, el compromiso de los países desarrollados de aportar 30 mil millones de dólares estadounidenses en financiación de inicio rápido en 2010-2012, y movilizar conjuntamente 100 mil millones de dólares estadounidenses anuales para 2020.

Conforme a la vía del Protocolo, las Partes acordaron completar las negociaciones para un segundo periodo de compromiso y aprobar los resultados lo antes posible, a tiempo para evitar la brecha entre el primer y el segundo periodos de compromiso. Este compromiso vago sobre el futuro del Protocolo de Kyoto resultó necesario para evitar el colapso inmediato de las negociaciones. La CP/RP exhortó a las Partes a incrementar el nivel de ambición de sus metas de reducción de las emisiones, con vistas a lograr

las reducciones de las emisiones agregadas de conformidad con el rango identificado por el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC AR4).

Se extendieron los mandatos de los dos GTE conforme a ambas vías hasta la Conferencia de las Naciones Unidas en Durban.

Tabla 1. Cronograma de la CMNUCC 1992-2007: Aspectos salientes

1992	CMNUCC	CNUMAD aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Entra en vigencia en 1994. 195 Partes la han ratificado como base para la respuesta al cambio climático mundial.
1995	Mandato de Berlín	La COP 1 inició un proceso para decidir compromisos más firmes para las Partes del Anexo I.
1997	Protocolo de Kyoto	COP 3 aprueba el Protocolo de Kyoto, que fija metas y plazos jurídicamente vinculantes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de las Partes del Anexo I. <ul style="list-style-type: none"> • Define una meta para las reducciones de las emisiones de GEI para el período comprendido entre 2008 y 2012 del 5,2%, respecto de los niveles de 1990 • Establece mecanismos internacionales de mercado para alcanzar las metas • 184 estados signatarios • El primer período de compromiso conforme al Protocolo comienza en 2008 y finaliza en 2012.
2000-01	Acuerdo de Bonn	COP 6 Parte I, realizada en La Haya, no logró el acuerdo, así que se reanudó la COP en Bonn. La Parte II logró el Acuerdo de Bonn (paquete político). Entre las Partes I y II, los Estados Unidos anunciaron que no ratificarían el Protocolo de Kyoto.
2001	Acuerdos de Marrakech	Tradujo el Acuerdo de Bonn en decisiones que establecen reglas detalladas para la aplicación del Protocolo y allanó el camino para su entrada en vigor. Los Acuerdos fijaron nuevos instrumentos de financiación y planificación para la adaptación, y establecieron un marco de transferencia de tecnología.
2005	El GTE-PK y el "Diálogo"	COP 11: bajo la Convención, también se inició un diálogo sobre la acción cooperativa mundial a largo plazo para hacer frente al cambio climático. CP/RP 1: bajo el Protocolo, se creó un nuevo grupo de trabajo para debatir los compromisos futuros para los países desarrollados, para el período posterior a 2012. Las Partes del Protocolo de Kyoto aprobaron formalmente el "reglamento" del Protocolo de Kyoto de 1997, los "Acuerdos de Marrakech".
2007	Hoja de ruta de Bali	COP 13/CP/RP 3: aprobó la Hoja de ruta de Bali (y el Plan de acción de Bali): incluye diversas decisiones progresistas para negociar un régimen mundial posterior a 2012. El paquete incluye el Plan de acción de Bali, que traza el curso de un nuevo proceso de negociación bajo la Convención, que debía completarse para el año 2009. La Hoja de ruta de Bali: <ul style="list-style-type: none"> • Comprensión compartida de la necesidad de contar con esfuerzos comunes, tanto por parte de los países desarrollados como en desarrollo • El cambio climático se relaciona con el crecimiento económico y los objetivos y las necesidades de desarrollo sostenible • Las acciones recaen sobre diversos sectores económicos • Plazo para las negociaciones, año 2009: para garantizar la entrada en vigencia del régimen futuro para 2012 <p>Este resultado significaba que había dos vías de negociación en curso: una conforme a la Convención y la otra, al Protocolo de Kyoto (véase el Recuadro 1).</p>

Recuadro 1: ¿En qué consiste el abordaje de dos vías?

Durante años, las negociaciones se desarrollaron principalmente por dos carriles:

- **La Convención:** el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP), que fue lanzado en el año 2007 con el fin de lograr un “resultado acordado” más amplio, que incluyera también a los Estados Unidos, país no parte del Protocolo de Kyoto, y a los países en desarrollo.
- **El Protocolo de Kyoto:** el Grupo de Trabajo Especial con arreglo al Protocolo de Kyoto (GTE-PK), que fuera lanzado en el año 2005 para negociar una segunda ronda de metas de emisión de Kyoto para los países desarrollados.

El repudio del Protocolo de Kyoto por parte de los Estados Unidos en 2001 llevó a una negociación en dos vías. Se lanzó el GTE-CLP en Bali con la participación de los Estados Unidos y la visión de crear un nuevo instrumento jurídico que incluyera a los Estados Unidos y a otros grandes emisores en algún tipo de acuerdo vinculante. No obstante, se entendió que este acuerdo no estaría en posición de entrar en vigor antes de unos cuantos años, con lo cual dejaba una brecha en la que no habría obligaciones jurídicamente vinculantes sobre ningún país desarrollado, en caso de no existir un segundo período de compromiso conforme al Protocolo de Kyoto; de allí el impulso de seguir avanzando con las negociaciones por este carril.

Copenhague y Cancún: un éxito intermedio pero sin un nuevo régimen único

Muchos esperaban que las vías culminaran con un acuerdo vinculante en la Conferencia de Copenhague de 2009. En su lugar, el resultado fue el Acuerdo de Copenhague, un acuerdo político no aprobado formalmente por la COP. En él se fijó el objetivo de limitar el calentamiento global a 2 grados centígrados; se fijaron objetivos financieros de 30 mil millones de dólares estadounidenses en el período 2010-2012 y 100 mil millones anuales para el año 2020; se instó a lograr mecanismos nuevos o más firmes para abordar la transparencia financiera, la adaptación, la tecnología y la silvicultura; y se invitó a las partes a presentar compromisos de mitigación. Más de 80 países, entre ellos las principales economías, ofrecieron compromisos cuantificados que han de satisfacerse para el año 2020.

Al año siguiente, los Acuerdos de Cancún incorporaron formalmente los elementos esenciales del Acuerdo de Copenhague -incluso los compromisos de mitigación de los países- en el proceso de la CMNUCC, y dieron algunos pasos iniciales para ponerlos en práctica. No obstante, Cancún eludió las cuestiones jurídicas más amplias, como el destino de Kyoto, y tanto el GTE-PK como el GTE-CLP recibieron la misión de continuar su trabajo con miras a Durban.

Copenhague y Cancún no produjeron el tan esperado nuevo régimen jurídico. No obstante, dieron por resultado numerosas decisiones significativas que se incorporaron al corpus de acuerdos actuales, al tiempo que se conservó el avance del proceso de negociación hacia un nuevo régimen universal, que muchos esperan surja de la Plataforma de Durban.



3. CONFERENCIA DE DURBAN: ANÁLISIS SUCINTO

El éxito de la Conferencia de Durban se articuló en torno a la resolución de tres temas interdependientes: el acuerdo sobre la continuidad del Protocolo de Kyoto; el acuerdo sobre un plan cooperativo a largo plazo y la visión compartida para abordar el cambio climático; y el acuerdo en materia de financiación —tanto a través del financiamiento a largo plazo para abordar el cambio climático como a través de la creación del “Fondo Verde para el Clima”, fondo destinado a convertirse en el “principal fondo mundial para la financiación del cambio climático”. La Plataforma de Durban, en particular, parecía improbable puesto que China e India se habían negado a negociar un nuevo acuerdo para limitar sus emisiones. Sin él, los Estados Unidos no aceptarían una nueva ronda de negociaciones. Y sin todo ello, la UE no aceptaría un segundo período de compromiso con arreglo al Protocolo de Kyoto. Lo que facilitó el resultado de Durban fue un compromiso que les dio a algunos países una fecha de inicio en 2020 para el nuevo acuerdo y cierta flexibilidad sobre su naturaleza jurídica, y a otros unas fechas de inicio y fin tempranas para las negociaciones, así como la terminología para que el resultado de las nuevas negociaciones tuviera “fuerza legal.”

Cabe preguntarse por qué un nuevo proceso de negociación garantiza esa atención. El Plan de acción de Bali, que lanzó un proceso para lograr un “resultado acordado” respecto de la acción cooperativa a largo plazo sobre el cambio climático, podría haber creado los cimientos para un nuevo régimen climático. Sin embargo, los países en desarrollo interpretan el Plan de acción de Bali como si creara un “cortafuegos” entre los compromisos de los países desarrollados y las acciones de los países en desarrollo. En una apuesta para alejarse del cortafuego de Bali, Estados Unidos, entre otros, insistió en un nuevo proceso y en concluir el proceso de Bali en 2012. Durban entregó el nuevo proceso de negociación y, con él, un nuevo debate sobre la diferenciación de las responsabilidades y los compromisos entre los países desarrollados y en desarrollo.

La decisión de crear la Plataforma de Durban marca el comienzo de un nuevo e importante capítulo de los esfuerzos colectivos de las Partes para reforzar el régimen multilateral basado en las reglas de la Convención. A partir de 2012, las Partes se embarcarán en el desarrollo de un nuevo protocolo,

otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza legal y conforme a la Convención, que será aplicable a todas las Partes. El nuevo acuerdo debe estar listo para el año 2015 y entrará en vigencia a partir de 2020. Se espera que aumente el nivel de ambición y que se base en los últimos avances científicos y en los resultados de la Revisión 2013-2015, que fue acordado en Cancún en la COP 16. Un nuevo órgano subsidiario, conocido como Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para la acción mejorada (ADP), asumirá el trabajo. También se acordó como parte de la decisión de la Plataforma de Durban que el (GTE-CLP) concluya su trabajo a fines de 2012.

La COP lanzó también un plan de trabajo para mejorar la ambición en materia de mitigación, que explorará las opciones para cerrar la brecha de mitigación entre el presente y el año 2020, y garantizar los máximos esfuerzos posibles de mitigación de todas las Partes. Según el Informe del PNUMA sobre la Brecha de Emisiones, se necesita un esfuerzo extra de 6 GtCO₂e de reducción de las emisiones globales para el año 2020 para seguir teniendo una posibilidad razonable de alcanzar la meta de mantenerse por debajo de los 2 grados Centígrados en el aumento de la temperatura mundial promedio o de alcanzar la meta de 1,5 grados Centígrados en el futuro.⁴

Desde la conferencia de Bali, los gobiernos se han esforzado por hacer frente al interrogante de cómo compartir entre los países las acciones de mitigación, dado que los países en desarrollo oponen una fuerte resistencia a las obligaciones jurídicas. Si se hubiera combinado el segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto con la Plataforma de Durban, quizá podría haberse resuelto una gran parte de esta cuestión. A partir de 2013, el Protocolo de Kyoto proporcionará nuevas metas de emisiones para quienes asuman las obligaciones allí contenidas; a su lado se encuentra el proceso “compromiso y examen” lanzado para todos los países en Cancún en 2010, que dará transparencia a todas las acciones nacionales. Muchos observadores esperan que, a partir el año 2020, entre en vigor un nuevo y único instrumento jurídico que cubra la mitigación—de una forma u otra—en todos los países. Esto representa un cambio significativo de posición desde Copenhague.

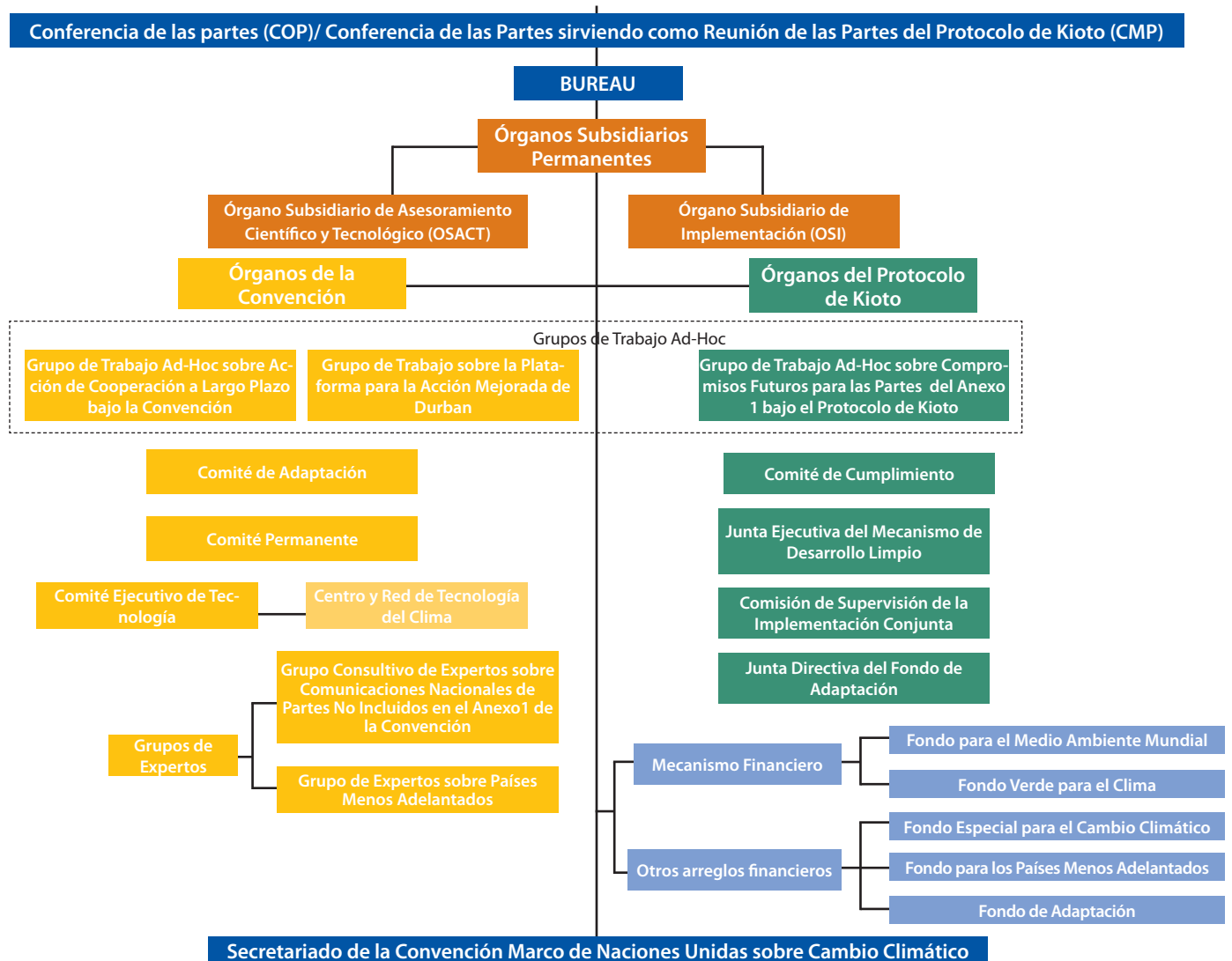
⁴ Informe del PNUMA sobre la Brecha de Emisiones, véase: http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf. (en inglés)

De la conferencia de Durban surgieron también muchas decisiones técnicas que posibilitan la aplicación de los Acuerdos de Cancún, incluso de la ejecución del Fondo Verde para el Clima, la creación del Comité de Adaptación, y el proceso de selección para el Centro y la Red de Tecnología Climática (véase la *Figura 1 para conocer las generalidades de los organismos de la Convención con posterioridad a Durban*).

En 2012, los gobiernos iniciarán las negociaciones bajo el nuevo órgano subsidiario —el ADP— así como numerosos

detalles técnicos sobre el paquete de Durban, entre ellos la longitud del segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kyoto, dentro del contexto del nuevo camino hacia un paquete posterior a 2020. Si bien los resultados de Durban son complejos y técnicos, se destacan dos aspectos: la voluntad política universal de actuar sobre el cambio climático es tangible y cada vez más ambiciosa; y Durban ha enviado una señal política al mundo de que el futuro producirá pocas emisiones de carbono.

Figura 1: los organismos de la Convención del proceso de la CMNUCC tras la Conferencia de Durban



Fuente: Sitio web de la Secretaría de la CMNUCC: <http://unfccc.int/bodies/items/6241.php>. También incluye descripciones breves del papel que desempeña la mayoría de los organismos.

Tabla 2. Resultados de Copenhague, Cancún y Durban: un examen detenido

COP 15 (2009) El Acuerdo de Copenhague
<p>La COP 15 no logró un acuerdo final de las Naciones Unidas sobre el marco futuro que muchos habían deseado. En su lugar, dio a luz el Acuerdo de Copenhague, declaración política sin carácter jurídico formal de la que “tomaron nota” las Partes del proceso de la CMNUCC en la Decisión 2/CP.15.</p> <p>El Acuerdo reconoció “la perspectiva científica de que el incremento de la temperatura mundial debe ser inferior a los 2 grados centígrados” en un contexto de desarrollo sostenible, para combatir el cambio climático. Se invitó a los países a comunicar su apoyo, así como las metas y las acciones de mitigación. Hasta la fecha, 140 países que representan más del 80% de las emisiones mundiales se han comprometido con el Acuerdo de Copenhague. Más de 80 países brindaron información posteriormente sobre sus metas nacionales de reducción de las emisiones y otras acciones de mitigación. El Acuerdo también comprometió a los países desarrollados con 30 mil millones de dólares estadounidenses en financiamiento de inicio rápido (período 2010-2012) para adaptación y mitigación en los países en desarrollo y abordó las cuestiones de la deforestación y el desarrollo tecnológico.</p> <p>Las acciones contenidas en el Acuerdo de Copenhague fueron significativas y sustanciales, pero no se las aprobó formalmente ni resultaron jurídicamente vinculantes. En Cancún y Durban se hizo especial hincapié en cómo el consenso podría traducirse en la codificación de las metas del Acuerdo y llevar las acciones un paso más cerca de su aplicación.</p>
COP 16 (2010) Los Acuerdos de Cancún
<p>Los Acuerdos de Cancún representan un avance significativo, tanto como refuerzo de Copenhague como su ulterior aplicación. Entre los elementos destacados para los países en desarrollo se incluyen: el acuerdo para movilizar los fondos ampliados en el corto y largo plazos para facilitar una acción mayor; la creación del Fondo Verde para el Clima (FVC) y el consenso sobre un Comité de adaptación encargado de supervisar todas las actividades de adaptación de la CMNUCC.</p> <p><i>Síntomas de progreso</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El estado del Acuerdo de Copenhague no ha sido claro porque las Partes solamente pudieron “tomar nota” de él. Se aprobaron formalmente los Acuerdos de Cancún, lo que significa que los países acordaron colectivamente ponerlos en práctica y ahora pudieron convertirlos en procedimientos, normas e instituciones. • El Acuerdo de Copenhague contenía decisiones políticas importantes, pero no proporcionó los detalles necesarios para su aplicación. Los Acuerdos de Cancún brindan muchos más detalles y una orientación más clara sobre su aplicación (32 páginas en total). Ahora los países pudieron comenzar a llevar a la práctica sus acciones conforme a los acuerdos y avanzar con los acuerdos de Cancún en Durban. • El Acuerdo de Copenhague comprometió a los países que representan más del 80% de las emisiones mundiales a tomar medidas específicas para reducir sus emisiones. Durante 2010, muchos países presentaron sus planes de reducción de emisiones (FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1). Estos compromisos contaron con un reconocimiento más formal en los Acuerdos de Cancún, con lo que se profundizó la voluntad de cumplir los compromisos asumidos.
COP 17 (2011) El paquete de Durban
<p>El paquete de Durban logró tres tareas considerables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De cara al futuro, la Plataforma de Durban lanzó “un proceso para desarrollar un protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza legal” y crear un marco jurídico que responsabilice a los signatarios por sus acciones. Las negociaciones deben concluir en 2015 y entrar en vigor en 2020. El nuevo acuerdo será aplicable a todas las partes, pero el contenido aún no está definido. • Las Partes del Protocolo de Kyoto también llegaron a un acuerdo para iniciar un segundo período de compromiso. • Durban logró un progreso notable en la aplicación de los acuerdos a los que se llegó en Cancún. Los acuerdos de Durban establecen las directrices e instituciones de aplicación para garantizar que los elementos centrales acordados en Cancún empiecen a trabajar “sobre el terreno”. Esto significa que el nuevo Comité de Adaptación, el FVC y el Mecanismo y la Red de Tecnología están avanzando. • En términos de mitigación, Copenhague, Cancún y Durban juntas significan que todos los países industrializados más 49 países en desarrollo se han comprometido por el plazo que va desde la fecha actual hasta 2020. Estos compromisos cubren el 80% de las emisiones mundiales. Si bien no son metas jurídicamente vinculantes, las Partes las afirmaron en Durban. Asimismo, se llegó a un acuerdo sobre cómo y para cuándo los países desarrollados y en desarrollo notificarán los proyectos de mitigación, así como los detalles de su verificación. Ello, combinado con las metas de mitigación que terminarán de definirse bajo el segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto, representan la suma de los compromisos mundiales de mitigación (jurídicamente vinculantes o no), mientras que el nuevo proceso de negociación, la DPA, busca concebir un nuevo acuerdo que cubrirá el período posterior a 2020.

4. ANÁLISIS DEL MANDATO DE LA PLATAFORMA DE DURBAN

Mientras que los debates mantenidos en Durban se concentraron un tiempo considerable en la aplicación de los acuerdos existentes, fue el debate sobre el futuro del proceso intergubernamental el que arrastró a toda la conferencia al borde del colapso. El acuerdo resultante — la Plataforma de Durban (Decisión 1/CP. 17) destinada a iniciar “un proceso para concebir un protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado con fuerza legal con arreglo a la Convención y aplicable a todas las Partes”—se articuló en torno a las mismas dos cuestiones fundamentales que han dado forma a las negociaciones sobre el clima desde el comienzo: cómo equilibrar las responsabilidades entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y cómo definir la naturaleza jurídica de dichos compromisos.

Lo que dice el compromiso de Durban acerca de la naturaleza jurídicamente vinculante o la simetría de un acuerdo futuro no está del todo claro. No obstante, no hace referencia al principio consagrado en la Convención de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, que los países en desarrollo han utilizado tradicionalmente para defenderse de los compromisos de mitigación más exigentes. La redacción evita la asimetría entre los países desarrollados y los países en desarrollo reflejada en Kyoto, pero el texto deja abierta la posibilidad de diferenciación en la forma, el contenido e incluso en la naturaleza jurídica de los compromisos de unos y otros países. El recientemente creado Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para la acción mejorada (ADP) organizará las conversaciones teniendo como plazo el año 2015.

Análisis del mandato: ¿es un salto cuántico?

Para algunos, el mandato de negociación contenido en la Plataforma de Durban parece incluso más débil que la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1990, que dio inicio a las negociaciones sobre el cambio climático en las Naciones Unidas,⁵ y exhortó a negociar una “convención marco... que contenga los compromisos adecuados.” En contraste, la conferencia de Durban no logró acordar un mandato claro para negociar un acuerdo jurídico y su redacción no hace referencia alguna a los compromisos. Con todo, si se la compara con el “Mandato de Berlín” de 1995 que guió el diseño del Protocolo de

Kyoto, salta a la vista la importancia de la Plataforma de Durban. El Mandato de Berlín:

- Limitó la forma jurídica potencial del resultado a un protocolo u otro instrumento jurídico;
- Limitó el contenido del resultado al fortalecimiento de los compromisos de reducción de las emisiones de los países desarrollados y
- Excluyó de forma expresa añadir nuevos compromisos para los países en desarrollo. Para la Hoja de ruta de Bali 2007, el intento más reciente de negociación de un régimen futuro, las Partes solo lograron instar a un “resultado acordado.” Por ello, Durban representa un punto de inflexión notable, en el sentido de que abre la puerta para (aunque no garantiza) un acuerdo jurídicamente vinculante aplicable a todas las Partes.

Para algunos, el aspecto más importante de la Plataforma de Durban fue ponerle fin al proceso de negociación actual (el GTE-CLP), que había sido lanzado bajo el Plan de acción de Bali, para fines de 2012. El mandato de este plan había mantenido especialmente el “cortafuegos” entre los países desarrollados y los países en desarrollo respecto de la mitigación. Contenía también una “cláusula vinculante” que había vuelto la mitigación por parte de los países en desarrollo dependiente del nivel del soporte tecnológico y financiero que recibieron de los países desarrollados. Bajo este mandato se negociaron el Acuerdo de Copenhague 2009 y los Acuerdos de Cancún de 2010. Si bien diluyeron el “cortafuegos” de Bali, afirmaron las disposiciones centrales de la CMNUCC sobre el hecho de que las naciones deberían combatir el cambio climático sobre la base de la “equidad” y de acuerdo con el principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, respetando las diversas disposiciones de la Convención. La Plataforma de Durban, en cambio, exhorta a “la cooperación más amplia posible de todos los países”.

⁵ <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r212.htm>.

Responsabilidades comunes pero diferenciadas, Artículo 4.7 de la Convención:

“El alcance con el cual las Partes que son países en desarrollo apliquen realmente la Convención dependerá de la aplicación real que realicen las Partes que son países desarrollados de los compromisos asumidos conforme a la Convención y relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología, y tomará totalmente en cuenta el hecho de que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primordiales y absolutas de las Partes que son países en desarrollo.”

Un acuerdo futuro: naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica de cualquier nuevo acuerdo que surja de la Plataforma de Durban tendrá cuatro dimensiones:

- La forma jurídica del acuerdo;
- La forma jurídica de los compromisos que contiene el acuerdo;
- La naturaleza y el contenido prescriptivos de los compromisos; y
- Los procedimientos y las instituciones creados para obligar a las partes a rendir cuentas del cumplimiento de sus compromisos.

Forma jurídica

Un acuerdo jurídicamente vinculante es la forma máxima de expresión de la voluntad política que puede conferir la comunidad internacional. Bajo el derecho internacional, un acuerdo o compromiso vinculante representa el consentimiento expreso de uno o más países de obligarse y su voluntad de rendir cuentas a otras partes por el cumplimiento de sus obligaciones. Con frecuencia, gracias al paso adicional de la “ratificación”, estos acuerdos se vuelven vinculantes también dentro de la legislación nacional de cada país. La CMNUCC y el Protocolo de Kyoto son acuerdos jurídicamente vinculantes.

Además de un posible protocolo u otro instrumento jurídico, la Plataforma de Durban prevé un “resultado con fuerza legal”, una nueva opción que se sirve de una redacción no contenida en la Convención. Si bien algunos

sostendrán que la intención de la Plataforma de Durban es dar lugar a un tratado jurídicamente vinculante que prevea recortes de las emisiones para todos, otros podrían insistir en que quizá se satisfaga mediante un conjunto de decisiones formales, como los Acuerdos de Cancún. De hecho, la opción de “resultado con fuerza jurídica” parece dar lugar a las negociaciones destinadas a producir un resultado distinto de los instrumentos jurídicos expresamente contemplados en la Convención (un protocolo, una enmienda y un anexo⁶); aún así, está “bajo la Convención”.

Además, algunos expertos han sostenido que la tercera opción de la decisión de Durban (el “resultado con fuerza jurídica”) efectivamente significa lo mismo que “jurídicamente vinculante”, pero la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre “jurídicamente vinculante” sugiere que al menos algunas Partes consideraron que “fuerza jurídica” podía significar algo menos. El hecho de que el texto incluso contenga una tercera opción redactada con otras palabras parece hacer referencia a algo distinto -y más suavizado- que un instrumento jurídico que debe ser ratificado. No obstante, desde el contexto de las negociaciones de Durban, la mayoría de las Partes deseará que esta nueva ronda de negociaciones conduzca a nuevos compromisos jurídicamente vinculantes para reducir las emisiones, incluso si una minoría poderosa sigue resistiéndose.

Forma jurídica de los compromisos: ¿Obligados a qué?

El mandato de la Plataforma de Durban no hace referencia a la naturaleza jurídica de ninguno de los compromisos que contendrá. Si el resultado último no es jurídicamente vinculante, los compromisos que contenga tampoco lo serán. También es posible lograr un acuerdo jurídicamente vinculante con compromisos jurídicamente vinculantes, pero tan vagos y poco específicos que no brindan certeza ni exigibilidad.

La Plataforma de Durban no especifica el contenido del nuevo acuerdo. Podría contener compromisos respecto de la limitación de las emisiones, pero la decisión no lo enuncia en forma explícita. El mandato no menciona ningún compromiso pero:

- Lanza un plan de trabajo para “mejorar la ambición en materia de mitigación” y llama a explorar las opciones para un “abanico de acciones” destinadas a

⁶ Véanse los artículos 15, 16 y 17 de la Convención.

garantizar los máximos “esfuerzos” posibles de mitigación de todas las Partes.

- Solicita a las Partes presentar sus opiniones acerca de las “opciones y vías” que tomarán en cuenta las negociaciones al hacer frente a una lista de desafíos relacionados con el clima, entre ellos la mitigación, adaptación, el financiamiento, el desarrollo y la transferencia de tecnología, la transparencia de las acciones y la creación de capacidades.

Por ejemplo, podría interpretarse que el texto exige que únicamente las disposiciones relativas a la transparencia tengan fuerza jurídica pero no las metas de emisión. Si bien el mandato no refleja ningún acuerdo explícito de que las “acciones” establecidas en el acuerdo sean jurídicamente vinculantes, reconoce “que para cumplir el objetivo último de la Convención es necesario reforzar el régimen multilateral basado en las normas que surge de la Convención.” Ello podría señalar que las Partes tienen la intención de apartarse por completo de la metodología de “compromiso y revisión” unilateral de los Acuerdos de Cancún.

¿Quién estará obligado? ¿Qué pasa con la equidad?

En gran medida, un acuerdo jurídicamente vinculante puede —o no— contener compromisos jurídicamente vinculantes para algunas o todas sus partes. El Protocolo de Kyoto, por ejemplo, contiene metas y cronogramas jurídicamente vinculantes en materia de reducción de las emisiones para todos los países industrializados que lo ratificaron (es decir, todos los industrializados excepto los Estados Unidos), pero no incluye compromisos de esa naturaleza para los países en desarrollo, entre ellos, las economías emergentes (p. ej., China, India, Brasil y Sudáfrica). Las diferencias que existen en los compromisos de los países desarrollados y en desarrollo en el Protocolo de Kyoto de 1997 reflejan el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la vez que reconocen la responsabilidad histórica y las mayores capacidades financieras y tecnológicas de los países que alcanzaron la industrialización durante el último siglo.

El mandato de Durban afirma que el nuevo acuerdo debe aplicarse “a todas las Partes” y no hace distinción alguna entre los países desarrollados y los países en desarrollo; lo que constituye quizá el alejamiento más notorio de las decisiones tomadas en Bali en 2007 y en Río

en 1992. Pero no necesariamente significa que su aplicación es simétrica para todas las partes. El Protocolo de Kyoto se aplicaba a todas las partes pero de maneras muy distintas. A pesar de ello, el contexto político para la expresión “aplicable a todos”, en particular ante la falta de los marcadores usuales de diferenciación —la equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas—, deja en claro que las Partes están ingresando en una nueva era. Defender la diferenciación sigue siendo una posibilidad y, sin duda, algunos países en desarrollo lo harán.

El mandato llama a la cooperación más amplia posible de todos los países y a su participación en una respuesta internacional eficaz y apropiada, para que el resultado de las negociaciones sea aplicable a todas las Partes, con “miras a garantizar los máximos esfuerzos posibles de mitigación de todas las Partes.” Para las cuestiones relativas a la equidad, dependerá de los gobiernos determinar de qué forma se captará la diferenciación, en caso de hacerse. Efectivamente, todo nuevo acuerdo sobre el cambio climático tendrá que —para tener la posibilidad de entrar en vigencia— abordar el principio de la responsabilidad común pero diferenciada y de las capacidades respectivas.

¿Cuáles son los procedimientos y las instituciones encargados del cumplimiento y la aplicación?

El mandato hace poca mención a las instituciones y los procedimientos que harán responsables a las Partes de rendir cuentas por poner en práctica sus compromisos. El texto hace referencia al plan de trabajo, incluso la “transparencia de la acción” pero se necesitará mucho más trabajo para garantizar que el nuevo régimen pueda aprovechar las lecciones aprendidas sobre la importancia de los procedimientos de cumplimiento para los acuerdos multilaterales, basados en las normas.

¿Tendrá la fortaleza necesaria?

Si bien el mandato dispone cierta dirección sobre la forma jurídica del acuerdo que ha de aprobarse en 2015—y en menor medida la forma jurídica de la acción o los compromisos que contiene— aún se desconoce su contenido. Aunque se aplique a todos los países, el aspecto más importante será el rigor de cada compromiso en particular. La redacción de la Plataforma de Durban expresa una “profunda preocupación” acerca de “la brecha significativa que existe entre el efecto agregado de los compromisos de mitigación de las Partes... y las trayecto-

rias de emisiones agregadas, coherentes con la posibilidad de conservar el incremento de la temperatura promedio mundial por debajo de los 2° C o 1,5° C superiores a los niveles preindustriales.” Insta al nuevo grupo de negociación a “elevar el nivel de ambición” y lanza un plan de trabajo para aumentar la ambición de mitigación y “cerrar la brecha de la ambición.” Pero no hace mención expresa al pico de emisiones mundiales ni a la fijación de un objetivo mundial de largo alcance para la reducción de las emisiones (como una reducción de 50% para el año 2050). Esto sugiere que incluso si las negociaciones llevan a un nuevo acuerdo jurídico, aún podrían quedar lejos de lo que se necesita para alcanzar los objetivos ya acordados.

Implicancias

Las opiniones acerca de la Plataforma de Durban permanecen divididas. En los próximos años se debatirá acaloradamente si el resultado será jurídicamente vinculante o simétrico. La mayoría de los países reconoce que, en principio, el cambio climático merece una respuesta jurídicamente vinculante. Pero aún deben acordar qué países deben obligarse mediante qué compromisos específicos y para qué fecha. La Plataforma de Durban no suplantó a la Convención, por lo que los principios de “equidad” y “responsabilidades comunes pero diferenciadas” seguirán siendo factores de peso en el debate. Con todo, al aceptar que ahora es posible lograr un resultado vinculante, las Partes han efectuado una declaración de intención. Esto es significativo porque los resultados de Copenhague y Cancún se basaban en los compromisos voluntarios impulsados en el nivel interno, que ofrecían poca garantía a los países más afectados por el cambio climático y menos responsables de éste. En términos más sencillos, Durban renueva la fe en el papel del sistema multilateral pues aborda los problemas mundiales.

En los próximos años, se intensificará el debate entre las Partes por las diferencias que puedan existir entre un protocolo, un instrumento jurídico o un “resultado con fuerza legal”. Algunos insistirán en que un protocolo formal con compromisos de reducción de las emisiones jurídicamente vinculantes es fundamental para apuntalar el progreso. Otros sostendrán que el alto nivel de consenso exigido para un tratado formal solo podría dar por resultado un “acuerdo con el mínimo denominador común” de poco impacto. Algunos pueden incluso sostener que una combinación de derecho internacional incipiente

(derecho no formalmente vinculante pero que igualmente puede ejercer una influencia significativa sobre el comportamiento) y la rendición de cuentas (es decir, la presión pública y las metas nacionales de cambio climático) darían por resultado un acuerdo más rápido y más ambición. Por ejemplo, el Acuerdo de Copenhague fue, como mucho, derecho incipiente pero ahora es parte del proceso de la CMNUCC y tanto la sociedad civil como las empresas han venido usándolo para exigirles a los gobiernos su rendición de cuentas.

5. EL PROTOCOLO DE KYOTO Y UN SEGUNDO PERÍODO DE COMPROMISO: PRINCIPALES CUESTIONES QUE DEBEN RESOLVERSE

De cara a Durban, las perspectivas para el Protocolo de Kyoto eran sombrías. Sin embargo, en Durban se sentaron las bases de forma contundente para un segundo período de compromiso. A su vez, el acuerdo logrado sobre la Plataforma de Durban facilitó la ampliación del Protocolo de Kyoto, con lo que se estableció un período de transición para los países de la UE y otros, con el fin de mantener un marco jurídico común, a la vez que todas las Partes trabajan en pos de un nuevo acuerdo futuro. Gracias a esta decisión (Decisión 1/CMP.7), la UE alcanzó sus objetivos diplomáticos para Durban y los países en desarrollo garantizaron que los instrumentos y los principios basados en las normas del Protocolo de Kyoto sobrevivieran en el futuro próximo.

Decisión 1/CMP.7 Protocolo de Kyoto:

- Garantiza la continuación del Protocolo de Kyoto
- Confirma el liderazgo continuo de los países desarrollados para reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero
- Mantiene la respuesta internacional al cambio climático dentro de la competencia del sistema jurídico internacional actual
- Garantiza una transición sin obstáculos entre el primer y el segundo período de compromiso sin brecha normativa
- Siguen funcionando los mecanismos de desarrollo sostenible

El resultado de Durban fue efectivamente un compromiso político entre la UE y unos cuantos países desarrollados (que juntos representan un 15 por ciento de las emisiones mundiales) para un segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto desde el 1º de enero; las Partes aprobaron también una serie de decisiones que zanjaron las cuestiones técnicas y apuntan a convertir los compromisos de la UE y otros, en virtud de los acuerdos de Copenhague y Cancún, en metas de emisión vinculantes. Las decisiones:

- Declaran la “intención” de dichas Partes de convertir sus compromisos en objetivos cuantitativos de reducción y limitación de emisiones (QELRO) en una enmienda del Protocolo que deberá aprobarse en CP/RP 8;
- Revisan las normas para la contabilización de las emisiones y absorciones relativas al uso de la tierra, al

cambio del uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF);

- Autorizan el uso continuo de mecanismos de comercio internacional de emisiones y basados en proyectos (el MDL y la implementación conjunta) en el segundo período de compromiso, y
- Añaden a la canasta de gases que cubre el Protocolo el trifluoruro de nitrógeno (NF₃), un gas utilizado en la producción de placas de silicio y otros productos.

El año extra les permitirá a las partes tomar las metas para analizar las implicancias de las normas revisadas y formular apreciaciones políticas acerca del rigor de sus metas. Si bien la aprobación de una enmienda en 2012 no es expresamente condicional al progreso logrado fuera de Kyoto, la decisión toma nota de la importancia de “garantizar la coherencia con la aplicación de” la Plataforma de Durban.

Los “números”

En Durban, los gobiernos también avanzaron respecto de los “números”, es decir, las metas de reducción de emisiones para el segundo período de compromiso. La Decisión 1/CMP.7 invitó a las Partes del Anexo I a presentar, para el 1º de mayo de 2012, sus QELRO, es decir, las metas de reducción o limitación de las emisiones de los países industrializados. Permiten medir, sobre una escala común, los esfuerzos empeñados por los países para contener el impacto humano sobre el sistema climático mundial. La obligación de cumplir los QELRO es una parte fundamental del régimen del Protocolo de Kyoto. Cuando las Partes del Anexo I hayan presentado sus QELRO para el segundo período de compromiso, se los negociará para lograr su aprobación formal como parte de las enmiendas del Anexo B del Protocolo de Kyoto en la CP/RP 8 de Qatar.

Mientras que los resultados de Durban señalan la meta de reducir las emisiones en los países desarrollados de 25 a 40% por debajo de los niveles de 1990 para el año 2020, los compromisos actuales de reducción de emisiones de las Partes no llegan a esta escala. Existe una brecha de 6-11 GtCO₂e entre los compromisos actuales y las trayectorias de emisión, que refleja el límite de calentamiento de 2°C. Así, no se encuentran dentro del rango que puede limitar el calentamiento a 2°C. Además, las Partes han acordado no tener objetivos de año pico ni de mitigación mundial a

largo plazo. Esto plantea la pregunta crítica de cuánto más deben reducir las emisiones en el corto (antes de 2020) y en el largo plazos (para 2050) tanto en forma colectiva como individual.

El segundo período de compromiso comenzará a correr a partir de 2013, durante cinco u ocho años, y su duración final se decidirá en 2012. Un factor clave que influirá sobre la duración del segundo compromiso puede ser la tercera fase del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE, que va de 2013 a 2020. En el Anexo I de la decisión se presenta una lista de metas para el segundo período de compromiso. Las únicas metas significativas de reducción (en comparación con los niveles de 1990 y que deben alcanzarse para 2020) son: la UE: 20-30%; Noruega: 30-40%; Suiza: 20-30%; Ucrania: 20%.

Lamentablemente, los únicos enunciados ambiguos en las notas para la decisión se refieren a las Partes que no ratifican el segundo período de compromiso. Canadá indicó que no tiene intención de participar de un segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto y, poco después de la COP 17, presentó su instrumento de retiro del Protocolo. Japón indicó que no tiene intención alguna de obligarse para el segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto después de 2012. También la Federación Rusa indicó que no tiene pensado asumir un compromiso de limitación o reducción cuantitativa de las emisiones para el segundo período de compromiso.

El problema de la prórroga de los créditos de emisión del primer período de compromiso tampoco está resuelto. Por ello, la CP/RP pide a los negociadores que “evalúen las implicancias de la prórroga de las unidades asignadas al segundo período de compromiso” y recomienda acciones para abordar las implicancias sobre las reducciones de las emisiones agregadas de los países desarrollados. Se acordaron en principio nuevos mecanismos de mercado y fuera de mercado, pero la decisión sobre las normas y modalidades se demoró hasta el año próximo. Comprendió acreditar las acciones de mitigación apropiadas para cada país (NAMA) y los abordajes sectoriales para la agricultura, la aviación internacional y la navegación. Los países también se pusieron de acuerdo sobre los mercados de carbono y el financiamiento climático como fuentes posibles para las actividades destinadas a reducir las

actividades generadoras de emisiones procedentes de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+).

Los proyectos de secuestro de carbono (CCS) podrán acceder a la financiación del MDL. Debido a las incertidumbres que rodean a este tipo de proyectos, los responsables deberán dejar en reserva un cinco por ciento de los derechos ganados, para que se los otorguen después de 20 años, siempre que no se haya fugado dióxido de carbono del sitio de almacenamiento subterráneo. Si bien este resultado es un avance positivo para el CCS, la tecnología aún se encuentra en pañales y necesitará un financiamiento extra, además de los derechos de emisión, antes de que resulte económicamente viable. Se ha programado una revisión profunda del mecanismo MDL para 2012. Además, algunas de las condiciones de operación del mecanismo de implementación conjunta (JI) son menos claras y se pospuso la decisión sobre las nuevas normas JI hasta el año 2012.

Implicancias para los países en desarrollo

El acuerdo de ampliación del Protocolo de Kyoto garantiza la continuidad de los mercados internacionales de carbono porque sus normas contables, sus mecanismos y mercados seguirán siendo, a su vez, modelos para informar los acuerdos futuros. El segundo período de compromiso extiende algunos años las vidas del MDL y la implementación conjunta, pero un avance potencialmente significativo es la decisión surgida del GTE-CLP de desarrollar un nuevo mecanismo basado en el mercado para ayudar a los países desarrollados a cumplir parte de sus metas o compromisos establecidos por la Convención. Al mismo tiempo, la CMNUCC iniciará también un examen de los mecanismos existentes basados en el mercado, teniendo en cuenta qué ha funcionado en los mercados actuales del carbono y qué puede mejorarse.

Cuestiones salientes del Protocolo de Kyoto que deben resolverse en 2012

- *La duración del segundo período de compromiso.* La fecha de inicio será el 1º de enero de 2013, pero las Partes no acordaron si debe ser de cinco años, conforme al primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto, o de ocho años, para cubrir todo el período hasta fines de 2020. La duración acordada del período de compromiso será parte de las enmiendas que se efectúen al texto de algunos artículos del Protocolo de Kyoto que fueron revisados pero aún no concluidos en Durban.
- *Las cuestiones restantes relativas a las normas metodológicas y contables* para el uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura han pasado en su mayoría al OSACT y OSE para ser trabajadas este año.
- *La prórroga de las unidades de las cantidades atribuidas (UCA)* del primer al segundo período de compromiso. Las Partes deberán evaluar las implicancias de la prórroga sobre la escala de las reducciones de emisiones que deben alcanzar las Partes del Anexo I en total en el segundo período de compromiso, y recomendar acciones adecuadas.

6. EL PROGRESO LOGRADO EN DURBAN: AVANZAN LOS PUNTOS PRINCIPALES DE LAS CONFERENCIAS DE COPENHAGUE Y CANCÚN

En Durban, los gobiernos acordaron fomentar las decisiones anteriores y seguir reforzando la arquitectura de aplicación que respalda a los países en desarrollo. En este capítulo se estudian por tema (mitigación, adaptación, etc.) las decisiones tomadas en Durban, usando como marco la decisión de Durban resultante del GTE-CLP, puesto que por lejos es la más exhaustiva (55 páginas en total). Dentro de cada tema, el documento también examina las medidas relacionadas tomadas bajo otros organismos, p. ej., los órganos subsidiarios, e intenta resaltar las cuestiones intersectoriales. A la luz de su importancia para los países en desarrollo, se destaca aparte el Fondo Verde para el Clima en el Capítulo 7.

La decisión del GTE-CLP

La decisión de Durban tomada por la COP sobre el resultado del GTE-CLP —conocida como decisión 2/CP.17, que contiene ocho grandes secciones con ocho anexos— aborda muchos campos de aplicación, entre ellos las acciones de mitigación y adaptación, así como el respaldo para los países en desarrollo. Da los frutos de gran parte del progreso alcanzado en 2011 tanto sobre los principales pilares del Plan de Acción de Bali como sobre los Acuerdos de Cancún:

- El progreso logrado en la medición, reporte y verificación (MRV) de las acciones de mitigación y el apoyo que se les brinda, incluso sobre las directrices de reporte, la evaluación y la revisión, así como la consulta y el análisis que debe realizar en el futuro el OSE, y sobre el registro de las acciones de mitigación apropiadas para cada país (NAMA) por los países en desarrollo.
- Impulsar hacia delante el comité de adaptación y el comité permanente en materia de finanzas;
- Ejecución total del Mecanismo de Tecnología, en particular decidir el mandato del Centro de Tecnología Climática y el proceso para seleccionar su organizador;
- Lanzamiento del Foro de Durban sobre la creación de capacidades;
- Acuerdo sobre la mayoría de las modalidades para la revisión periódica del objetivo de temperatura mundial a largo plazo, que realizará la COP con una frecuencia mínima de siete años.

a. Visión compartida

El Plan de acción de Bali exhorta a lograr una “visión compartida” para que la acción cooperativa a largo plazo alcance el objetivo último de la Convención. Incluiría un objetivo mundial a largo plazo para las reducciones de las emisiones, los principios rectores más importantes y los objetivos. Las negociaciones del GTE-CLP sobre la visión compartida se han centrado en el alcance de una visión compartida, las bases para el objetivo a largo plazo y su nivel, en lo que se incluyen cuestiones tales como el límite del incremento de la temperatura; una meta de reducción mundial de las emisiones, metas específicas de reducción de las emisiones para los países desarrollados y un límite de concentración total de GEI en la atmósfera. Los debates también se han centrado en la posibilidad de definir un año pico para las emisiones mundiales y una posible disposición para evaluar la eficacia de las acciones mundiales.

En Durban (*Decisión 2/CP.17, sección I*), las Partes no fijaron un objetivo mundial para reducir las emisiones de forma sustancial para 2050 ni una fecha en la cual debe alcanzarse el pico de emisiones mundiales. Los Acuerdos de Cancún definieron un objetivo a largo plazo por el cual debe evitarse que la temperatura mundial promedio aumente más de 2°C respecto de los niveles preindustriales. Con todo, la ambición de los compromisos actuales parece inferior a lo exigido en el Informe del PNUMA sobre la brecha de emisiones, una evaluación que estima que la trayectoria de emisiones “proclive” a limitar el calentamiento a 2°C debe alcanzar su pico antes del año 2020, y que las emisiones en 2050 deben ser 46% inferiores a los valores de 1990 (53% inferiores a los niveles de 2005).⁷ Otras trayectorias, por ejemplo, si las emisiones mundiales no alcanzan su pico hasta después del año 2020, presentan implicancias negativas más significativas. Dado que las negociaciones aún deben dar por resultado normas contables comunes para las Partes que son países industrializados, es poco probable que siquiera sea alcanzable la escala mayor de ambición, que depende de las “normas contables estrictas”.

Un aspecto mucho más positivo es que la decisión lanza un plan de trabajo destinado a identificar y explorar

⁷ http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf.

opciones para cerrar la brecha de la ambición, que comprende un taller y presentaciones de las Partes y los observadores, lo que constituye un siguiente paso importante en la identificación de las opciones disponibles para aumentar el esfuerzo de mitigación. El texto insta a las Partes que son países desarrollados a incrementar la ambición en el corto plazo. También alienta a las Partes que son países en desarrollo y que aún deben presentar sus NAMA a hacerlo, y señala que los países en desarrollo “podrían optimizar sus acciones de mitigación” según el respaldo que reciban de los países desarrollados. El Registro, cuyos procedimientos de funcionamiento siguieron elaborándose en Durban, brindará una plataforma para facilitar la correspondencia entre las acciones y el respaldo.

b. Acción reforzada en materia de mitigación

Las medidas de mitigación utilizan las intervenciones humanas para reducir las emisiones y optimizar la absorción de gases de efecto invernadero mediante el uso de sumideros de carbono, como los bosques, la vegetación y los suelos. Las medidas de mitigación comprenden numerosos puntos del orden del día de la Convención. Esta sección del informe cubre las cuestiones relativas a los esfuerzos de mitigación de los países en desarrollo y desarrollados, tal como se analiza en el GTE-CLP. Los análisis sobre la mitigación con arreglo al Protocolo de Kyoto, así como los esfuerzos destinados a reducir las emisiones a través del uso de sumideros de carbono, pueden encontrarse en la sección 6(f), a continuación.

En los últimos años, se debatieron en profundidad los distintos aspectos de la mitigación, que cubren la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la optimización de los sumideros, tanto en el GTE-PK como en el GTE-CLP. Se ha analizado la acción mejorada sobre la mitigación del cambio climático, bajo el Plan de acción de Bali, a la luz de temas tales como los compromisos o las acciones de todas las Partes que son países desarrollados; las acciones de mitigación apropiadas para cada país (NAMA) de las Partes que son países en desarrollo; la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación y degradación de los bosques y los abordajes sectoriales cooperativos y las acciones específicas para cada sector. Lo que tienen en común tanto los países desarrollados como en desarrollo es que toman medidas de mitigación “mensurables, notificables y verificables”. Las negocia-

ciones mantenidas en virtud del Protocolo de Kyoto han versado únicamente sobre los compromisos creados por las Partes que son países desarrollados.

En Cancún se fijaron los parámetros del sistema de medición, reporte y verificación (MRV) de las metas y acciones de los países pero aún falta acordar los detalles importantes. Por lo tanto, se había esperado que la conferencia de Durban arrojara normas más detalladas. En última instancia, la COP aprobó los procedimientos que deben seguirse para aplicar tres elementos de los Acuerdos de Cancún destinados a reforzar el sistema de MRV de las acciones de los países: nuevos informes bienales de los países sobre sus esfuerzos climáticos, la Evaluación y revisión internacional (IAR) y la Consulta y análisis internacionales (ICA), dos procesos paralelos que examinan, respectivamente, los esfuerzos de los países desarrollados y en desarrollo. Los informes bienales de los países desarrollados y en desarrollo deben incluir un resumen del inventario de emisiones de gases de efecto invernadero de una parte, una descripción de sus políticas de mitigación, e información sobre el apoyo brindado o recibido. Los informes de los países desarrollados también deben incluir una descripción detallada de las metas de emisiones de una parte y la contabilidad que incluya el año de base, los gases cubiertos, el tratamiento de uso de la tierra y la utilización de mecanismos de mercado.

Mitigación: Aspectos salientes del resultado del GTE-CLP (Decisión 2/CP.17, sección II)

Se lograron decisiones críticas en Durban para continuar reforzando el marco de medición, reporte y verificación (MRV) para las Partes del Anexo I, así como la estructura de reporte y verificación para las Partes no incluidas en el Anexo I. Estas acciones ayudan a crear la certeza de que todos los países están alcanzando sus compromisos conforme a la Convención, con un sentido de responsabilidad y rendición de cuentas.

Partes que son países desarrollados: Marco de MRV (Sección II. A)

- Aprobación de las directrices para notificación bienal de la CMNUCC
- Aprobación de las modalidades y los procedimientos para evaluación y revisión internacional (IAR).
- El proceso y cronograma de revisión de estas directrices
- Se establecieron las directrices para la notificación y revisión de las comunicaciones nacionales.
- El OSACT seguirá desarrollando un elemento clave del marco de MRV para las Partes del Anexo I —los formatos de notificación común para los informes bienales y la revisión de las directrices de revisión para los informes bienales y las comunicaciones internacionales.

Partes que son países en desarrollo (Sección II.B)*Informes de actualización bienal (BUR)*

- Aprobación de las directrices para la preparación de BUR de las Partes no pertenecientes al Anexo I,
- Aclaración del marco para la presentación del primer BUR y los siguientes, su contenido y su vinculación con las comunicaciones nacionales (el plazo de los primeros BUR es diciembre de 2014).
- El reconocimiento de que las Partes que no pertenecen al Anexo I necesitarán apoyo para elaborar los BUR
- La solicitud efectuada al FMAM de poner este respaldo lo antes posible a disposición de las Partes no incluidas en el Anexo I y que elaboran sus primeros BUR en 2012 sobre la base de la financiación de costo total acordada.

Consultas internacionales y análisis (ICA)

- Aprobación de las modalidades y directrices para la consulta y análisis internacionales (ICA)
- Acuerdo de que se conduzcan las primeras rondas de ICA para las partes que son países en desarrollo, comenzando dentro de los seis meses de la presentación de la primera ronda de informes de actualización bienal.
- Acuerdo de abordar ahora un elemento central del proceso ICA: la composición, las modalidades y los procedimientos del equipo de expertos técnicos para ICA. Se abordará esta cuestión en OSE 36, con miras a recomendar un borrador de decisión para la COP 18.

Medidas de mitigación apropiadas para cada país (NAMA) y registro de NAMA

Las Partes acordaron continuar, en 2012, con el proceso de talleres iniciado en Cancún en la COP 16 para ampliar los conocimientos sobre la diversidad de NAMA. Otra decisión significativa fue la de poner en práctica el registro para plasmar las NAMA que buscan el apoyo internacional, y así facilitar la correspondencia de respaldo financiero, tecnológico y de creación de capacidades para las NAMA y darles reconocimiento.

REDD+plus (Sección II.C)

Bajo el GTE-CLP, la decisión se concentra en la financiación para la aplicación total basada en resultados de las actividades de REDD plus. (Otra decisión sobre REDD+ quedó bajo la órbita del OSACT).

Abordajes sectoriales cooperativos (Sección II.D)

Conforme al punto del GTE-CLP sobre los sectores (abordajes sectoriales cooperativos y acciones específicas para un sector para ampliar el artículo 4, inciso 1(c), de la Convención), las Partes acordaron comenzar el trabajo sobre las cuestiones relacionadas con la agricultura en OSACT 36, con el fin de adoptar una decisión pertinente para la COP 18. Acordaron también proseguir el debate sobre las otras dos cuestiones principales: un marco general para los abordajes sectoriales cooperativos y para las acciones específicas de un sector, y las emisiones procedentes de la aviación internacional y del transporte marítimo.

i) Mitigación de los países desarrollados

En Durban, las cuestiones centrales relativas a la mitigación eran el nivel de ambición, contabilidad y clarificación de los compromisos. Las Partes también debatieron los informes bienales y una evaluación y revisión internacional (IAR). Acerca de la ambición y la clarificación, los encargados de la negociación se concentraron en la forma de lograr más claridad sobre los compromisos de reducción de emisiones, entre ellos las metodologías y las hipótesis subyacentes. A pesar de los talleres recientes sobre la clarificación de los compromisos, existe la necesidad imperiosa de contar con más detalles y claridad, puesto que ambos son esenciales para el seguimiento de los avances en pos de las metas nacionales y la meta mundial a largo plazo de limitar el calentamiento a menos de 2 °C por encima de los niveles preindustriales.

Ambición y clarificación

La decisión de Durban exige que las Partes del Anexo I presenten información en una plantilla común que detalla la especificidad de las categorías de datos que exigen clarificación. La COP decidió continuar en 2012 el proceso de clarificación de las metas de reducción de las emisiones cuantitativas y de toda la economía de las partes que son países desarrollados, con el objetivo de entender las hipótesis y condiciones relativas a las metas individuales, en particular respecto de: el año de base, los valores potenciales del calentamiento global, la cobertura de los gases, los sectores, las reducciones de emisiones esperadas, el papel que desempeña LULUCF y la silvicultura y los derechos de emisión de carbono de los mecanismos basados en el mercado, así como las hipótesis y condiciones afines relacionadas con la ambición de los compromisos. La COP decidió también convocar a un taller dentro del período de sesiones para explorar las hipótesis y condiciones relativas a las metas, y solicitó un documento técnico que analice las semejanzas y diferencias de las metodologías.

Contabilidad

Las negociaciones de Durban se centraron en el hecho de si debería adoptarse un sistema contable común para contabilizar las reducciones de las emisiones y mayores absorciones, y a qué Partes se aplicarían esas normas. El debate se centró en cómo mantener la integridad ambiental al tiempo que se conserva la flexibilidad para las Partes. El texto resultante simplemente reconoce el valor de la

información ex ante y la necesidad de elaborar metodologías para hacer un seguimiento del progreso hacia las metas. No obstante, los encargados de las negociaciones no acordaron normas contables comunes ni establecieron un proceso para crearlas. Esto no garantiza la comparabilidad, la capacidad de acumular reducciones de emisiones mundialmente para ingresarlas en la Revisión 2013-2015 ni la calidad en el mercado de carbono.

Notificación y revisión

Se acordó un marco considerablemente avanzado para notificar las reducciones de emisiones. Los países desarrollados deben confeccionar informes bienales sobre sus emisiones y sus proyectos de reducción de las emisiones, conforme a sus circunstancias nacionales; el plazo de presentación de los primeros informes es a comienzos de 2014. En Durban, se aprobaron las directrices que ahora utilizarán los países para elaborar sus primeros informes bienales y los informes de actualización bienal en los próximos tres años. Asimismo, la COP decidió que las partes incluidas en el Anexo I deben presentar una comunicación nacional completa cada cuatro años, en la que deben señalar que la fecha siguiente de vencimiento posterior a la aprobación de esta decisión es el 1° de enero de 2014.

En Durban también se determinaron las modalidades de revisión de estos informes, es decir, la evaluación y revisión internacional (IAR) y la consulta y análisis internacionales (ICA). Se realizará el proceso de IAR mediante una revisión técnica de la información y una evaluación multilateral de la aplicación de las metas de reducción de emisiones, así como las modalidades y los procedimientos aprobados para IAR contenidos en el Anexo II. La COP fijó, por otra parte, un programa de trabajo para concluir la revisión de las directrices para la revisión del informe bienal y las comunicaciones nacionales, entre ellos la revisión de los inventarios nacionales que debe finalizar, a más tardar, para la COP 19.

Algunos expertos han observado que el texto final carecía de varios elementos importantes. Por ejemplo, ni los equipos de expertos ni el OSE tienen la autoridad de hacer recomendaciones a la Parte que están examinando. El hecho de que los primeros informes de los países en desarrollo no deben ser presentados antes de diciembre de 2014 también es motivo de preocupación, porque probablemente sea demasiado tarde para alimentar con

ellos el revisión periódico que debe realizarse entre 2013 y 2015. Además, la información que se solicita a los países en sus informes bienales puede ser insuficiente para permitir una evaluación exhaustiva de los esfuerzos mundiales de mitigación.

Implicancias

La mitigación de los países desarrollados debe ser el motor que impulse un régimen climático mundial, cree un mercado para los derechos de emisiones y favorezca el desarrollo de tecnologías productoras de bajas emisiones de carbono. El nivel actual de ambición para los compromisos de reducción no garantiza la meta de los 2 °C. Si bien las Partes efectivamente ejecutaron el sistema MRV en Durban, el resultado no logró varios aspectos importantes, necesarios para garantizar la integridad ambiental. Demostraron su compromiso con la elaboración de un sistema común y prometieron proseguir sus esfuerzos el año próximo.

La notificación y la revisión frecuentes y detallados de los compromisos de los países y sus acciones podrían ayudar a crear confianza y motivar a los países a cumplir sus compromisos existentes e incluso incrementar su ambición. El proceso de conducir el MRV puede ayudar a resaltar qué funcionó y qué no, lo que puede permitir mejorar la elección y la aplicación de numerosas políticas y acciones. Si bien las decisiones de Durban podrían haber ido más lejos, sirvieron para profundizar en cierto modo la clarificación de los compromisos de los países. Pero sin más detalles de las hipótesis subyacentes a las metas y medidas de las Partes, es difícil evaluar por completo los niveles actuales de compromiso.

Además, la firmeza de las normas contables tiene también implicancias para el nivel de ambición. Tal como señaló el reciente Informe del PNUMA Bridging the Gap (Subsanar la brecha), las normas contables son uno de los principales factores determinantes del tamaño de la brecha de emisiones en 2020. La falta de una orientación contable común en el resultado de Durban abre la puerta a una contabilidad laxa y al cómputo doble, lo que significa que habrá que tomar más medidas en consecuencia para alcanzar el nivel deseado de reducción de las emisiones. A

pesar de que un segundo período de compromiso preserva la orientación contable del Protocolo de Kyoto para uso futuro, su aplicación es limitada porque no se previeron las mismas disposiciones en la vía de negociación de la Convención, que se aplica a muchas más Partes.

ii) Acciones de mitigación de los países en desarrollo

Durante las consultas informales sobre la mitigación de los países en desarrollo, las principales cuestiones debatidas fueron: el nivel de ambición y clarificación; los informes de actualización bienales; la consulta y el análisis internacionales (ICA); y el Registro.

Ambición y clarificación

El texto no exige que las Partes notifiquen usando una plantilla similar a la de las Partes del Anexo I sino que se limita a “invitar” a las Partes no incluidas en el Anexo I a presentar más información sobre sus medidas. Asimismo, se carece de especificidad respecto de la información que se las invita a suministrar. El texto hace referencia a las “hipótesis y metodologías subyacentes” pero faltan los detalles adicionales necesarios para comprender mejor las reducciones de emisiones vinculadas a las medidas.

Notificación

Los países en desarrollo atravesarán un proceso similar al de los países desarrollados: presentarán su primer informe de actualización bienal en diciembre de 2014; el 5 de marzo del año siguiente deben también presentar información acerca de sus acciones de mitigación apropiadas para cada país y estrategias de desarrollo bajo en emisiones, para obtener apoyo financiero y técnico de los países desarrollados.

Registro y acciones de mitigación apropiadas para cada país (NAMA)

Durban presenció el nacimiento del compromiso de puesta en marcha de un registro de NAMA en un lapso de un año. El registro establecerá la correspondencia entre las propuestas de proyectos en los países en desarrollo y el apoyo que ofrecen las naciones desarrolladas. Más de 40 naciones en desarrollo ya han presentado sus propuestas a la CMNUCC para limitar sus emisiones de carbono.⁸

⁸ FCCC/AWGLCA/2011/INF.1) en: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/inf01.pdf>

Otras aún están formulando las metas para su presentación. Las propuestas podrían ayudar a esos países a esquivar el historial de las naciones desarrolladas y, en cambio, ir detrás del crecimiento sostenible y bajo en emisiones.

Falta precisión respecto del tipo de acciones que reunirán los requisitos de aceptación, pero las NAMA serán las destinatarias de una parte significativa de la financiación procedente del FVC. Necesitarán un aporte considerable del sector privado, puesto que es fundamental que puedan ampliar sus ambiciones. La colaboración del sector público con el privado ofrece formas adecuadas para eliminar las barreras de acceso a las inversiones del segundo. Brindan una excelente oportunidad a los inversores y a las empresas de impulsar la sostenibilidad en muchos mercados y sectores de la economía.

Implicancias para los países en desarrollo

Un proceso dirigido por el país y transparente para las NAMA, el registro, y la ICA son fundamentales para evitar el peligroso cambio climático. Los tres elementos brindan la posibilidad de que los países en desarrollo accedan al financiamiento y acumulen respaldo para sus prioridades de desarrollo, y contribuirán al desplazamiento mundial hacia el desarrollo resiliente al clima y de baja producción de emisiones.

“Se monitoreará en forma regular” las actividades financiadas por el FVC “para controlar el impacto, la eficacia y eficiencia” y “la junta aprobará un marco para la medición de los resultados con directrices e indicadores de desempeño apropiados”. Esto sugiere que podría desarrollarse un sistema sólido de MRV. Ha sido la ambición de larga data de los países donantes y los inversores, pero se ha topado con una fuerte resistencia de parte de los países en desarrollo, que la percibían como una violación de su soberanía. Para invertir a escala, el sector privado buscará marcos sólidos para evaluar el desempeño de los proyectos en los que invierte, en especial puesto que parte de la financiación del FVC puede basarse en resultados. Por lo tanto, el consenso sobre el MRV podría ayudar a incrementar el flujo de capitales del sector privado.

Cuestiones que debe abordar el GTE-CLP en 2012

Se espera que el GTE-CLP concluya su trabajo en 2012. Las Partes decidieron continuar el proceso de clarificación de las metas de mitigación con las que se comprometieron las Partes que son países desarrollados y de las hipótesis relativas a la ambición de los compromisos, como así también a comprender mejor la diversidad de NAMA de las Partes que son países en desarrollo. La COP le pidió asimismo al GTE-CLP que elabore un marco para las diversas metodologías destinadas a fomentar las medidas y modalidades de mitigación de un nuevo mecanismo de mercado.

El año venidero, el GTE-CLP deberá concluir el trabajo sobre las preguntas pendientes acerca de la primera revisión del objetivo a largo plazo, que debe realizarse entre 2013 y 2015. Las Partes también tomarán en cuenta el acceso equitativo al desarrollo sostenible a través de un taller que se realizará durante la próxima reunión.

c. Adaptación

La adaptación al cambio climático presenta una serie de desafíos de gran envergadura, en particular para el mundo en desarrollo. Los impactos del cambio climático ya han comenzado a afectar a los países en desarrollo, en particular los pobres y más vulnerables, que tienen menos recursos sociales, tecnológicos y financieros para la adaptación. Millones de personas, en particular los habitantes de los países en desarrollo, padecen escasez de agua y alimentos y mayores riesgos para la salud. Las medidas de adaptación que reducen la vulnerabilidad al cambio climático son fundamentales para reducir los impactos actuales, en especial en los países donde los riesgos son “aquí y ahora”, y para aumentar la resiliencia a los impactos futuros. La adaptación al cambio climático debe, por lo tanto, ser un componente integral de un régimen futuro de cambio climático.

El Plan de acción de Bali en 2007 identificó la acción mejorada sobre la adaptación como uno de sus cuatro pilares necesarios para una respuesta futura reforzada al cambio climático. Se incluyen las medidas destinadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas humanos y naturales contra los efectos del cambio climático. Después de transcurridos tres años de negociación, el proceso de Bali llevó a la aprobación del Marco de Adaptación de Cancún, donde las Partes afirmaron que debe abordarse la

adaptación con el mismo nivel de prioridad que la mitigación. El objetivo del Marco de Adaptación de Cancún es mejorar las acciones de adaptación, también a través de la cooperación internacional y el análisis coherente de las cuestiones relativas a la adaptación conforme a la Convención. En última instancia, la acción mejorada en materia de adaptación busca reducir la vulnerabilidad y crear resiliencia en las Partes que son países en desarrollo, tomando en cuenta las necesidades urgentes e inmediatas de tales países que son especialmente vulnerables.

En Durban, las Partes demostraron un ímpetu renovado sobre el tema y debatieron varias cuestiones relativas a la adaptación, en particular las nuevas instituciones y mecanismos creados en Cancún que podrían producir un impacto de envergadura sobre las actividades y estrategias de adaptación. Pusieron en práctica el Marco de Adaptación de Cancún a través de la creación del Comité de adaptación. Asimismo, se concentraron en temas de importancia para aplicar la adaptación, entre ellas el programa de trabajo de Nairobi sobre los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático (NWP), los planes nacionales de adaptación (NAP), fomentar la aplicación del programa de trabajo relativa a las pérdidas y los daños, y el respaldo de la adaptación mediante la financiación, la tecnología y la creación de capacidades.

El Marco de Adaptación de Cancún tiene por objeto mejorar las acciones de adaptación, también a través de la cooperación internacional, así como el análisis de las cuestiones relativas a la adaptación que surgen de la Convención. Se creó el Comité de adaptación como parte del Marco de Adaptación de Cancún para favorecer la aplicación de acciones mejoradas sobre la adaptación. En Durban, las Partes prosiguieron la puesta en práctica del Marco concentrándose en: las modalidades y los procedimientos del Comité de adaptación, las actividades que deben emprenderse bajo el programa de trabajo sobre pérdidas y daños, así como las modalidades y directrices para los planes nacionales de adaptación.

El Comité de adaptación (Decisión 2/CP.17, Sección III)

Se logró un acuerdo sobre la membresía, las autoridades y los modos de trabajo. El Comité dependerá de la COP respecto de sus esfuerzos de mejorar la coordinación de las acciones de adaptación en una escala mundial. Favorecerá

la aplicación de la acción mejorada en materia de adaptación “de forma coherente” conforme a la Convención:

- Brindándoles a las Partes asistencia técnica y orientación
- Compartiendo la información, el conocimiento, la experiencia y las buenas prácticas pertinentes
- Fomentando la sinergia y reforzando el compromiso con las organizaciones, los centros y las redes nacionales, regionales e internacionales
- Brindando información y recomendaciones, utilizando las buenas prácticas en materia de adaptación, que deberá tomar en cuenta la COP cuando brinde una orientación sobre los medios para incentivar la aplicación de acciones de adaptación, incluso las finanzas, la tecnología y la creación de capacidades
- Tomando en cuenta la información que comuniquen las Partes para su supervisión y revisión de las medidas de adaptación y el respaldo provisto y recibido.

El Comité estará integrado por un total de 16 miembros, a saber: dos de cada uno de los cinco grupos regionales de Naciones Unidas, un miembro de un PMA, uno de un pequeño estado insular en desarrollo, dos Partes incluidas en el Anexo I, así como dos no incluidos en el Anexo I. El Comité de Adaptación se desempeñará bajo la autoridad de la COP y es a ésta a quien rendirá cuentas. Las Partes definieron con más precisión los nexos con otras instituciones y acordaron una lista de actividades del Comité que será evaluada al momento de concebir su plan de trabajo.

Planes nacionales de adaptación (Decisión 5/CP.17)

Los planes nacionales de adaptación (NAP) reforzarán las capacidades de adaptación de los países en desarrollo, en especial los más pobres y vulnerables, al permitirles evaluar y reducir su vulnerabilidad al cambio climático. En Durban, las Partes debatieron la puesta en práctica de la adaptación en los países en desarrollo y los menos adelantados (PMA) en las reuniones del OSE. En la decisión resultante de la COP, las Partes acordaron que el proceso del plan nacional de adaptación debe facilitar la acción perteneciente al país y dirigida por éste. Se dispuso la realización de diversas actividades para crear las bases para el diseño y la aplicación de los NAP. La COP aprobó las directrices iniciales para la formulación de NAP, por parte de los PMA, y solicitó que el Grupo de expertos para los PMA (GEPMA) elaborara las directrices técnicas. La

COP solicitó también al GEPMA que identifique las necesidades de respaldo para el proceso de formulación y aplicación de los NAP, y que priorice en su trabajo el respaldo que ha de dárseles. Las Partes acordaron también crear un programa de apoyo mundial para el proceso de NAP que debe facilitar la prestación de respaldo financiero y técnico a los PMA a través del FPMA.

El proceso del NAP es voluntario, al igual que financiar su desarrollo. Sin embargo, parece probable que la Secretaría de la CMNUCC y el Grupo de expertos para los PMA organicen talleres y otras actividades para brindar asistencia técnica a los NAP, y la decisión exige hacer un seguimiento para ver si y cómo los países desarrollados brindan asistencia financiera. El OSE evaluará la orientación en materia de políticas para habilitar el respaldo al proceso de NAP para los PMA en su próxima reunión.

Programa de trabajo sobre pérdidas y daños (Decisión 7/CP.17)

Otra decisión de las Partes fue la de comenzar un nuevo Programa de trabajo sobre pérdidas y daños. A través de este programa, los más vulnerables recibirán una mejor protección contra pérdidas y daños producto de los fenómenos climáticos extremos relacionados con el cambio climático. Las Partes se pusieron de acuerdo sobre las actividades que debe emprender el programa de trabajo sobre pérdidas y daños de cara a la COP 18.

Esto significa dos series de talleres sobre adaptación e informes técnicos para el año próximo: evaluar el riesgo de pérdidas y daños asociado con los efectos nocivos del cambio climático y las opciones para hacerle frente. La primera reunión de expertos se concentrará en evaluar el riesgo de pérdidas y daños asociado con los efectos adversos del cambio climático. Habrá más reuniones de expertos regionales para África, Asia, América Latina y los pequeños estados insulares en desarrollo a fines de 2012, para tratar las cuestiones relativas a los distintos abordajes del problema de las pérdidas y los daños. Un documento técnico y una revisión bibliográfica conformes al mandato serán las fuentes de información para estas reuniones. Se espera que los resultados de estas actividades generen una base de conocimientos adecuada para informar a la COP en la toma de decisiones sobre pérdidas y daños en la COP 18.

Programa de trabajo de Nairobi (Decisión 6/CP.17)

Bajo el Programa de trabajo de Nairobi (NWP), las Partes debatieron los grupos de partes interesadas vulnerables, aprovechando el conocimiento y la pericia de los socios, la coherencia de las acciones en materia de adaptación conforme a la Convención, y los vínculos existentes entre el NWP y el Comité de adaptación. Al final, la COP solicitó al OSACT 38 que reconsiderara las áreas de trabajo del NWP, con miras a efectuar recomendaciones a la COP 19 sobre la mejor forma de dar apoyo a los objetivos del NWP y a evaluar en el OSACT 39 la información y los consejos pertinentes sobre los aspectos científicos, técnicos y socioeconómicos de los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático que surgen de la aplicación del NWP. La COP le solicitó a la secretaría que organice dos talleres técnicos: el primero sobre el agua, los impactos del cambio climático y las estrategias de adaptación, y el segundo sobre metodologías de adaptación basadas en el ecosistema.

Se acordaron las nuevas actividades referidas al agua dulce y la adaptación basada en el ecosistema bajo el Programa de trabajo de Nairobi sobre los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación, y se creó la base de datos de la adaptación Iniciativa del sector privado para el NWP. La COP solicitó también que se elabore una compilación de casos de estudio sobre los procesos nacionales de planificación para la adaptación, y que se siga desarrollando productos de conocimiento y el compromiso de las partes interesadas. El OSACT 38 evaluará también de qué forma el NWP puede respaldar el trabajo científico y técnico con arreglo al Marco de Adaptación de Cancún. Durante la conferencia de Durban, la secretaría de la CMNUCC lanzó también una base de datos que presentaba las actividades rentables de adaptación al cambio climático promovidas por empresas privadas, como parte de su iniciativa de incluir de forma sólida los beneficios y el sentido comercial de la adaptación en el orden del día del sector privado.

Programa de trabajo de PMA y NAPA (Decisión 9/CP.17)

En Durban se acordaron los pasos siguientes para el programa de trabajo de los países menos adelantados y la aplicación de los programas nacionales de acción para la adaptación. La COP solicitó al GEPMA que brinde más especificaciones sobre cada uno de los elementos del programa de trabajo para los PMA, para que sirva como

base informativa para las negociaciones sobre el Fondo para los PMA (FPMA) en el OSE 36. Además, el OSE brindó más orientación al Grupo de expertos para los PMA (GEPMA) sobre los talleres de capacitación para la aplicación de los programas nacionales de acción para la adaptación (NAPA). El GEPMA continuará su trabajo sobre la base de su programa de trabajo para 2011-2012 y los nuevos mandatos recibidos en Durban. Hasta el 17 de enero de 2012, se habían presentado a la secretaría un total de 47 NAPA. A diciembre de 2011, el FPMA respalda 52 proyectos y programas en 42 PMA y comenzó la ejecución de 33 proyectos de NAPA del FPMA.

Fondo de adaptación (Decisiones 6/CMP.7 y 7/CMP.7)

El Fondo de adaptación, creado bajo el Protocolo de Kyoto, brinda financiación para los proyectos y programas de adaptación en los países en desarrollo. Integrado en la CP/RP, las Partes debatieron un informe de la Junta del Fondo de Adaptación (AFB) y el bajo precio de las reducciones certificadas de emisiones (CER), a partir de las cuales se aplica un impuesto para generar recursos para el Fondo de Adaptación. En el informe, las Partes señalaron el progreso logrado en la ejecución del Fondo de Adaptación. La CP/RP aprobó una decisión que solicita a la AFB presentarle a la Secretaría sus opiniones sobre la revisión de los acuerdos provisorios del Fondo de Adaptación, al OSE 36 que tome en cuenta la revisión inicial, y decide finalizar la revisión inicial del Fondo de adaptación en la CP/RP 8.

Implicancias para los países en desarrollo

Sin una adaptación eficaz, el cambio climático amenaza con deshacer décadas de desarrollo. Por lo tanto, es fundamental buscar asistencia para el desarrollo resiliente al clima y reforzar la capacidad de las instituciones nacionales de incluir la capacidad de adaptación y crear resiliencia de forma iterativa en el desarrollo y la planificación del presupuesto. Gracias a la planificación inteligente, ahora la adaptación brinda la posibilidad de mejorar la resiliencia climática a través del logro de los ODM y la reducción de la pobreza.

El Comité de Adaptación abordará ahora las muchas corrientes de trabajo de adaptación de la CMNUCC. Coordinará un abanico de procesos de revisión y síntesis, brindará asesoramiento a diversos organismos de la CMNUCC y coordinará el intercambio de información

tanto dentro como fuera del proceso de la CMNUCC. Los países en desarrollo tendrán la mayoría de los puestos en el comité, que dependerá de la COP a través de sus órganos subsidiarios, lo que le restará un poco menos de autoridad que si dependiera directamente de la COP.

El debate sobre pérdidas y daños ha sido controvertido dentro de la CMNUCC porque los países desarrollados prefieren evitar las discusiones que puedan plantear cuestiones de responsabilidad, por lo que un programa de trabajo representa un paso en un nuevo sentido constructivo. La decisión también resolvió un asunto contencioso al crear un proceso para explorar de qué forma los países que no son PMA pueden obtener respaldo para desarrollar NAP.

d. Finanzas

El respaldo financiero y las inversiones para hacer frente al cambio climático constituyen una cuestión interdisciplinaria pertinente para la mitigación, adaptación, tecnología y creación de capacidades. Por lo tanto, las negociaciones en materia de finanzas hace tiempo que se cuentan entre las más difíciles en el proceso intergubernamental. La Convención y el Protocolo de Kyoto prevén asistencia financiera de las Partes que son países desarrollados a las que son países en desarrollo, a través del mecanismo financiero de la Convención, como así también a través de los canales bilaterales, multilaterales o regionales. Mientras que la negociación de las metas de mitigación creará un marco normativo, las finanzas también constituyen uno de los temas principales en materia de negociaciones de las acciones mejoradas futuras sobre el cambio climático.

Los países en desarrollo necesitarán una considerable asistencia financiera para garantizar las respuestas eficaces al cambio climático; el monto de inversión y flujo financiero necesario se estima en el orden de las decenas de cientos de miles de millones de dólares por año. Sin respaldo financiero para los proyectos de adaptación, los países en desarrollo no pueden alcanzar sus Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los países desarrollados están comprometidos a brindar 30 mil millones de dólares estadounidenses de financiamiento de inicio rápido para los años 2010-2012, y se comprometieron también a movilizar conjuntamente cien mil millones de dólares por año para 2020.

La Conferencia de Durban lidió con una serie de cuestiones de envergadura vinculadas a la movilización y gestión de recursos financieros, el más importante de los cuales es el Fondo Verde para el Clima (FVC). En Durban, las Partes le dedicaron un tiempo considerable a evaluar la ejecución del FVC y lograron uno de los resultados más significativos de la conferencia (*se aborda en la sección 7 del presente documento*.) Allí, se estudiaron las cuestiones financieras adicionales, como el Comité permanente del mecanismo financiero y el financiamiento de inicio rápido y a largo plazo, con arreglo al GTE-CLP y se las aprobó en la *Decisión 2/CP.17, Sección IV*.

Comité permanente

En Durban, las Partes también llegaron a un acuerdo sobre el Comité permanente, para evaluar los flujos de financiamiento para el cambio climático, y para asesorar a la COP sobre su orientación hacia los diversos fondos de la CMNUCC y la coordinación entre ellos. El Comité mantendrá una perspectiva general del financiamiento climático en el contexto de la CMNUCC y brindará asesoramiento y recomendaciones a la COP sobre el funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención. Las Partes identificaron actividades específicas respecto de la mejora de la coherencia y coordinación de la financiación del cambio climático, la racionalización, la movilización de recursos financieros, y la MRV del respaldo provisto a los países en desarrollo. El Comité permanente contará con 20 miembros, que representarán en igual proporción al mundo desarrollado y en desarrollo. Si bien aún está en evolución, su papel de supervisión como garantía de la coherencia y eficacia de financiamiento podría ser significativo.

Financiamiento de inicio rápido y financiamiento a largo plazo

Desde el año 1992, los países desarrollados se han comprometido una y otra vez a ayudar a los países en desarrollo. En Copenhague, los países desarrollados acordaron brindarles recursos a los países en desarrollo por un valor cercano a los treinta mil millones de dólares estadounidenses en fondos de “inicio rápido” para los años

2010-2012. En Durban, los países en desarrollo exhortaron a una mayor transparencia en la notificación de los compromisos asumidos por los países desarrollados con el financiamiento de inicio rápido y obligaron a tomar una decisión que incluyera información sobre la adicionalidad y previsibilidad de estos fondos. No obstante, la decisión simplemente toma nota y acoge el financiamiento de inicio rápido provisto para el período 2010-2012, y exhorta a los países desarrollados a continuar mejorando la transparencia y el cumplimiento de sus compromisos. Al margen de las negociaciones, los países desarrollados continuaron planteando nuevos compromisos para el financiamiento de inicio rápido.

Además, los gobiernos acordaron un programa de trabajo sobre el financiamiento a largo plazo que contribuirá a la ampliación del financiamiento del cambio climático y analizará las opciones para la movilización de los recursos de diversas fuentes. El programa de trabajo analizará las fuentes potenciales de financiamiento a largo plazo. El análisis aprovechará los informes pertinentes, como el del grupo asesor de alto nivel sobre la financiación para hacer frente al cambio climático (AGF)⁹ y el informe sobre la movilización de la financiación climática para el G20¹⁰ y los criterios de evaluación de los informes, y también tomará en cuenta las lecciones aprendidas de la financiación de inicio rápido.

Algunos observadores han señalado que la decisión acordada no logró brindar señales claras sobre cómo se recaudará y movilizará la financiación a largo plazo para respaldar a los países en desarrollo. El grupo de África trabajó mucho para obtener la financiación sobre la base de una evaluación de las necesidades de los países en desarrollo. Lamentablemente, los países desarrollados solo estaban dispuestos a reafirmar la importancia de continuar brindando el respaldo después de 2012. Ante la falta de una vía integral, los países acordaron un programa de trabajo destinado a contribuir a los esfuerzos para extender la movilización de la financiación para hacer frente al cambio climático.

⁹ Informe del Secretario General del grupo asesor de alto nivel sobre la financiación para hacer frente al cambio climático: http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF_Final_Report.pdf

¹⁰ Movilización de la financiación para hacer frente al cambio climático: documento preparado a pedido de los ministros de finanzas del G20, 6 de octubre de 2011: http://www.g20-g8.com/g8-g20/root/bank_objects/G20_Climate_Finance_report.pdf

Transparencia de la financiación

Para garantizar la transparencia de la financiación, el resultado de Durban brindó más detalles sobre cuál es la información que los países desarrollados deben incluir en sus informes bienales sobre la provisión de financiación para hacer frente al cambio climático; posteriormente esa información estará sujeta a un proceso de evaluación y revisión internacionales (IAR). Sin embargo, las Partes aún no aprobaron un formato común de notificación para la financiación, lo que significa que la información provista bajo estas directrices de notificación probablemente esté limitada en cuanto a su comparabilidad, transparencia y exactitud. Las Partes tendrán la posibilidad de mejorar estas directrices en el futuro a través del trabajo del OSACT. Además de estas disposiciones formales en materia de MRV sobre la financiación, se proporcionó más especificidad en torno a la información que deben presentar los países desarrollados para su inclusión en el registro de apoyo disponible para los NAMA de los países en desarrollo.

e. Tecnología

Dado que determina en gran medida el nivel de las emisiones, la tecnología es tanto la fuente primaria del problema del cambio climático como la clave para su solución. Si bien no existe una definición establecida de tecnología ni transferencia de tecnología en la Convención, los debates previos no solo cubrieron los equipos sino también las corrientes pertinentes de hardware, software, información, capacitación y conocimiento necesario para garantizar la investigación y el desarrollo, la implementación y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. A pesar del reconocimiento del papel central que desempeña la tecnología, hubo poca transferencia de tecnología inocua para el clima como resultado de la CMNUCC. Con todo, la Conferencia de Cancún contribuyó a dar un gran paso adelante sobre este tema clave con la creación de un mecanismo de tecnología, que se espera facilite la aplicación de la acción mejorada sobre el desarrollo y la transferencia de tecnología en respaldo de las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

En Durban, las Partes elaboraron los detalles del nuevo Mecanismo de tecnología, que incluye un Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC), un grupo de expertos internacionales que identificará las necesidades y prioridades en materia de tecnología, coordinar los esfuerzos

internacionales y hacer recomendaciones para aumentar la eficacia. Las Partes aprobaron también las modalidades y normas de procedimiento del TEC. Las modalidades, elaboradas por el TEC, incluyen los siguientes elementos clave: análisis y síntesis; recomendaciones en materia de política; facilitación y catálisis; vinculación con otros acuerdos institucionales; compromiso de las partes interesadas e intercambio de información y conocimientos.

Ejecución plena del Mecanismo de tecnología en 2012 (Decisión 2/CP.17, Sección V)

- El Centro y Red de Tecnología del Clima –el brazo de ejecución del nuevo Mecanismo de Tecnología– fue lanzado en Durban a través de la aprobación de su mandato.
- En 2012, la prioridad inmediata radica en identificar un anfitrión para el Centro y Red de Tecnología del Clima (CTCN). La Secretaría de la CMNUCC también ha recibido cartas de interés para alojar al CTCN.

El CTC, junto con su Red, es el brazo de ejecución del Mecanismo de Tecnología que se estableció en la COP16 en Cancún. Brindará respaldo práctico, en respuesta a las solicitudes recibidas de los países en desarrollo respecto de las tecnologías de mitigación y adaptación. Elaborará propuestas de proyectos para la instrumentación, utilización y financiación de las tecnologías existentes de mitigación y adaptación, y para la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías inocuas para el clima, para garantizar el desarrollo sostenible. En Durban, las Partes se concentraron en el CTC y acordaron el mandato, la gobernanza y las líneas de notificación, así como el proceso de selección de una organización que aloje al centro. Crearon también una nueva junta consultiva que ayudará a gobernar el CTC aprobando el programa de trabajo y la designación del Director. En especial, el TEC no administrará el CTC, sino que brindará recomendaciones estratégicas. El año que viene, las Partes se concentrarán en la aplicación y el respaldo del mecanismo de tecnología.

Desde Durban, la segunda reunión del TEC se realizó en Bonn, Alemania, del 15 al 17 de febrero de 2012. Alcanzó sus cuatro principales objetivos y presentó las actividades planificadas. Entre ellas se incluyen los acuerdos sobre: el plan de trabajo progresivo del TEC para 2012-2013; las modalidades sobre los vínculos con otros acuerdos institucionales con arreglo a la Convención y

ajenos a éste; y sobre sus miembros designados (tres de cada grupo: países pertenecientes y no pertenecientes al Anexo I) para participar en el panel de evaluación de la selección del anfitrión del CTC. El TEC inició también el proceso para involucrar activamente en el trabajo a las partes interesadas pertinentes.

f. REDD +

El sector del uso de la tierra -incluidas la silvicultura y la agricultura- es una fuente importante de emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero. La deforestación y la degradación forestal, mediante la expansión agrícola, la conversión en tierras de pastoreo, desarrollo de infraestructura y tala destructiva representan casi el 20% de las emisiones mundiales de GEI, solo precedidas por el sector energético. Las Partes han estado considerando abordajes e incentivos sobre las cuestiones relativas a reducir las emisiones procedentes de la deforestación y degradación forestal y el papel de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y la optimización de las existencias de carbono de los bosques en los países en desarrollo. Suele hacerse referencia a estas negociaciones como “reducción de las emisiones procedentes de la deforestación y degradación forestal, conservación, gestión forestal sostenible y optimización de las existencias de carbono de los bosques” o (REDD-plus).

Se incluyó REDD+ por primera vez en el orden del día de la COP en 2005. Existía un interés creciente en la materia como campo para las medidas de mitigación cuando el IPCC alertó al mundo en 2007 sobre las emisiones procedentes de la deforestación. Las actividades de REDD-plus se relacionan con las acciones de mitigación de los países en desarrollo en un sector específico y se las reconoce como prioridad para un marco futuro sobre el cambio climático. El tema se encuentra actualmente en debate por parte del GTE-CLP para determinar la acción de mitigación apropiada para el país (NAMA). Hasta ahora, las negociaciones se han centrado en los tecnicismos vinculados a la medición, reporte y verificación (MRV), así como la subsistencia de las comunidades forestales al supervisar las emisiones de REDD+ y proteger los bosques. No han cesado tampoco los debates sobre la financiación, en los que hubo desacuerdo sobre el uso de los mecanismos de mercado. Asimismo, REDD+ ha elaborado una acción de mitigación aparte del GTE-CLP.

En Durban, la COP aprobó dos decisiones relacionadas con REDD-plus:

- Bajo el GTE-CLP, las Partes analizaron la financiación de las acciones de REDD+ basadas en los resultados, una cuestión clave de política que quedó fuera de los Acuerdos de Cancún. En las preliminares de Durban los principales puntos debatidos fueron: (1) la diversidad de fuentes para la financiación de REDD-plus, (2) la definición y el alcance de las actividades y acciones basadas en resultados, y (3) el vínculo con el Fondo Verde para el Clima. La decisión aprobada como parte del resultado del GTE-CLP (*Decisión 2/CP.17 Parte II.C*) se concentra en la financiación para la ejecución total basada en resultados de las actividades de REDD plus. Se invitó a las Partes a presentar sus puntos de vista sobre las modalidades y los procedimientos para financiar las acciones basadas en resultados, que el GTE-CLP habría de tomar en cuenta en su siguiente reunión.
- La otra decisión, concebida bajo OSACT (*Decisión 12/CP.17*), se concentra en la orientación sobre los sistemas destinados a brindar información acerca de cómo abordar y respetar las salvaguardias, y de las modalidades relativas a los niveles de emisión de referencia forestal y a los niveles de referencia forestal.

REDD+ financiación

Los negociadores debatieron las fuentes de financiación para REDD+, el papel de los abordajes de mercado y los basados en el mercado, y el potencial para utilizar las desviaciones. En materia de la financiación de REDD+, las Partes resaltaron la necesidad de contar con flexibilidad en las fuentes financieras, para lo que éstas deben estar a discreción de cada Parte. Los compromisos de la decisión final sobre los abordajes de mercado en contraposición a los no basados en el mercado reconocen que ambos pueden ser apropiados, según las circunstancias nacionales. Aún quedan por evaluar muchos aspectos pendientes sobre REDD+. Entre ellos, varias opciones de financiación de REDD+, distintos enfoques del uso de metodologías de mercado y no basadas en el mercado, así como la posibilidad de pensar en la compensación dentro de las actividades de REDD+.

Salvaguardias y niveles de referencia

El término “salvaguardias” hace referencia a las acciones que garantizan la integridad ambiental y social durante el

transcurso de un proyecto de REDD+. Los debates que tuvieron lugar en Durban se centraron en la forma en la que los países utilizarían la información sobre las salvaguardias y si ha de especificarse el tipo de información que se suministre. La decisión final estipula que los países forestales deberán notificar de qué modo están aplicando las salvaguardias. Sin embargo, no existe requisito alguno para la notificación del éxito de la aplicación ni sanciones en caso de violación de las salvaguardias. Otro tema central del debate fue los niveles de referencia utilizados para calcular las líneas de base y las vías de emisiones, conocidos como Niveles de emisión de referencia (REL) o Niveles de referencia (RL). El debate en el contexto de los niveles de referencia se centró en el análisis de la deforestación histórica, las proyecciones y las circunstancias nacionales. Durban aportó poco a este debate, más allá de sostener que los países aún pueden escoger cualquiera de los dos abordajes.

Los bosques bajo el Protocolo de Kyoto

La gestión de los bosques se convierte en actividad obligatoria para el segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto, bajo una decisión sobre las definiciones, modalidades, normas y directrices relativas al tratamiento de las actividades del uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF) para este período venidero. Esta decisión (2/CP.17) brinda una orientación para la notificación y contabilización de las actividades de LULUCF bajo el Protocolo de Kyoto, en especial en la gestión de los bosques, el avenamiento y la rehumidificación, las perturbaciones naturales y los productos de madera recolectada.

Implicancias para los países en desarrollo

La financiación para REDD+ brinda una oportunidad a quienes dependen de los bosques para crear medios de subsistencia más sostenibles. Para los países en desarrollo con bosques, REDD+ ofrece la oportunidad principal de beneficiarse de la financiación para la mitigación climática y catalizar la transformación hacia el desarrollo de bajas emisiones y resiliente al clima.

Las decisiones en materia de REDD+ que se tomaron en Durban desilusionaron a algunos, pues la COP no aportó suficiente claridad ni incentivos positivos acerca de los abordajes de política sobre REDD+. Las negociaciones no arrojaron una orientación sólida ni modalidades sobre las

salvaguardias ni los niveles de referencia y los niveles de emisión de referencia. El texto final no aporta mecanismos claros de rendición de cuentas para garantizar la integridad social y ambiental, más allá de fomentar la transparencia. Si bien el OSACT tiene un mandato para proseguir el debate sobre estas cuestiones, se necesitará más trabajo para resolverlas.

Se ha debatido sin cesar en materia de REDD+ durante cinco años, pero son pocos los que están satisfechos con el nivel de progreso alcanzado, en particular sobre las políticas y los incentivos positivos para REDD+. Con todo, las decisiones parecen indicar que existe la voluntad de tomar en cuenta diversos enfoques para entregar incentivos destinados a lograr REDD+. Si bien esta apertura puede presentar algunos desafíos en el corto plazo, también puede permitir una visión más sostenible para lograr la financiación de REDD+ en el mediano y largo plazos.

g. Creación de capacidades

La creación de capacidades comprende el desarrollo de las capacidades humanas, organizativas, institucionales, científicas, tecnológicas y de recursos de un país. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el objetivo de creación de capacidades es la potenciación de la capacidad de una nación de “evaluar y abordar las cuestiones centrales” relacionadas con las elecciones de política y los modos de aplicación entre las opciones de desarrollo, sobre la base de la comprensión del potencial y los límites ambientales y las necesidades tal como las perciben los habitantes del país en cuestión”. Tras años de largos debates sobre el tema de la creación de capacidades, las Partes establecieron en Durban el Foro de Durban sobre la creación de capacidades, un acuerdo institucional para la creación de capacidades en el que las Partes realizarán debates en profundidad sobre sus experiencias y las lecciones aprendidas, y lograrán el acuerdo sobre las formas de optimizar la supervisión y la revisión. Durban también logró un progreso considerable en la creación de capacidades, gracias a la finalización de la segunda revisión exhaustiva de la aplicación del marco de creación de capacidades en los países en desarrollo bajo el OSE.

Foro de Durban sobre la creación de capacidades

El Foro de Durban sobre la creación de capacidades (*Decisión 2/CP.17, Sección VI*), uno de los principales resultados de la COP 17, es el primer acuerdo institucional de la historia de la Convención que permite la interacción directa de todos los actores involucrados en la prestación de la creación de capacidades para las acciones de mitigación y adaptación en los países en desarrollo, incluidos los expertos y profesionales de las organizaciones de Naciones Unidas, ONG, investigadores y académicos.

El Foro de Durban, que se acordó bajo el GTE-CLP y tiene por objeto debatir en profundidad la creación de capacidades, intentará facilitar la supervisión y el revisión de la eficacia de la creación de capacidades, y permitirles a las Partes intercambiar ideas y compartir experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas sobre las actividades que se realicen en los países en desarrollo. El OSE organizará el Foro, bajo el formato de evento de un día de duración, anual y en el contexto de la reunión, abierto a la participación de las Partes, los expertos y profesionales de las organizaciones de Naciones Unidas, ONG, investigadores y académicos. Los resultados respaldarán al OSE en la supervisión anual y los exámenes exhaustivos periódicos de la aplicación del marco para la creación de capacidades en los países en desarrollo. Se programó la realización de la primera reunión del Foro de Durban durante el OSE 36 (del 14 al 25 de mayo de 2012).

Revisión del marco para la creación de capacidades

Bajo el OSE, las Partes abordaron también la cuestión de la creación de capacidades con el objetivo de finalizar la revisión del marco. La decisión que aprobó la COP (*Decisión 13/CP.17*) invita al apoyo sostenido de los organismos de Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales a las actividades de creación de capacidades y convoca a las partes a extender las buenas prácticas de notificación. La COP sugiere también formas de mejorar la aplicación del marco de creación de capacidades en los países en desarrollo.

Bajo el Protocolo, el OSE abordó la importancia de tomar en cuenta los aspectos de género, así como el papel y las necesidades de los jóvenes y las personas con discapacidades en las actividades de creación de capacidades. Asimismo, los debates se centraron en las necesidades de recursos financieros y técnicos para respaldar las activi-

dades de creación de capacidades para la aplicación del Protocolo de Kyoto. Se reconocieron estas cuestiones dentro de la decisión final de la CP/RP (*Decisión 15/CP/RP.7*).

h. La revisión periódica

En la Conferencia de Cancún de 2010, los gobiernos decidieron evaluar en forma periódica sus avances generales en pos de la consecución del objetivo de limitar el aumento de la temperatura mundial a 2 °C (*lo que se conoce como la "Revisión periódica" y se menciona en la sección V de Decisión 1/CP.16*). Sobre la base de esta revisión, considerarían reforzar el objetivo sobre la base del mejor conocimiento científico disponible. En Durban, se le encargó al GTE-CLP la tarea de desarrollar la revisión periódica definiendo más el alcance y decidiendo los elementos de diseño fundamentales, entre ellos los acuerdos institucionales, el plazo y los aportes. Los resultados obtenidos fueron mixtos.

La cuestión del alcance dividió a las delegaciones desde el comienzo; algunos países sostenían que contar con un alcance estrecho y limitado a las cuestiones acordadas en Cancún era esencial para garantizar que la revisión fuera gestionable, eficaz y, en consecuencia, significativo. Otros argumentaban que uno más amplio, que incluyera las evaluaciones de la financiación, tecnología, adaptación y creación de capacidades sería fundamental para comprender qué recursos están disponibles para ayudar a los países a progresar hasta alcanzar el objetivo. Las Partes no lograron el acuerdo y pospusieron el tema del alcance para la siguiente COP. Sin embargo, los responsables de la negociación confirmaron el cronograma que se había acordado con anterioridad y no permitieron que se les escapara. Como consecuencia, la primera Revisión debería comenzar en 2013 y concluir en 2015. Si bien podría informar la decisión de aumentar la ambición, lo más probable es que dé forma a los compromisos posteriores a 2020.

7. EXPANSIÓN DEL PANORAMA FINANCIERO CLIMÁTICO: IMPORTANCIA DEL FONDO VERDE PARA EL CLIMA

El lanzamiento del Fondo Verde para el Clima (FVC) fue uno de los máximos logros de la Conferencia de Durban y un hito en el proceso de negociación intergubernamental. El FVC ha de convertirse en el principal fondo para la financiación mundial del cambio climático, en el contexto de movilizar cien mil millones de dólares estadounidenses por año para 2020, favorecer un traspaso de envergadura hacia las vías de desarrollo resilientes para el clima y bajas en emisiones, a través de abordajes programáticos y dirigidos por los países. El FVC ha de catalizar la financiación pública y privada, tanto en el nivel internacional como nacional, y lograr una asignación de recursos equilibrada para las actividades de adaptación y mitigación, entre ellas REDD.

En la COP 16 celebrada en Cancún, las Partes acordaron establecer al FVC como nueva entidad operativa del mecanismo financiero de la Convención (*Decisión 1/CP.16, Sección IV.A y Anexo III*). Acordaron que el FVC opera bajo la “orientación” y no la autoridad directa de la COP. El instrumento rector dispone: una junta de 24 miembros, representada equilibradamente por los países desarrollados y en desarrollo; una secretaría “totalmente independiente”; “acceso directo” a los recursos, a través de las entidades de ejecución nacional en vez de un organismo multilateral; y un “mecanismo” para financiar las actividades del sector privado. También emplea los abordajes de la financiación basados en los resultados. Se le encargó a un Comité de Transición de 40 miembros la tarea de diseñar el FVC durante 2011 y se estableció un comité permanente para ayudar a la COP con las cuestiones relativas al mecanismo financiero.

Lanzamiento del Fondo Verde para el Clima (Decisión 3/CP.17)

Se acordó la creación del Fondo Verde para el Clima (FVC) en Durban, que será lanzado en 2012 como principal fondo nuevo bajo los auspicios del proceso de la CMNUCC. El acuerdo alcanzado sobre el FVC es un avance significativo para la arquitectura de financiación internacional del cambio climático y del desarrollo. El FVC, que se pronostica brindará grandes volúmenes de financiación (decenas de miles de millones de dólares por año), aumentaría de forma considerable la financiación multilateral que circula bajo la órbita de la CMNUCC.

Entre los elementos centrales del FVC se incluyen:

- Una institución y secretaría nueva e independiente, con personería jurídica propia, asentada en un país anfitrión que seleccionará la Junta del FVC en 2012
- Dos ventanas de financiación inicial—mitigación y adaptación—así como un mecanismo de financiamiento para el sector privado
- Ingreso mediante acceso directo, incluida la disposición de un mejor acceso directo, así como a través de las entidades multilaterales, entre otras los organismos de Naciones Unidas
- Un abordaje programático para la financiación, concentrado en las actividades sectoriales y no en las intervenciones en el nivel del proyecto
- El acento en la preparación, incluido el respaldo del desarrollo de las estrategias climáticas y los acuerdos institucionales nacionales para administrar la financiación para hacer frente al cambio climático

Sobre la base del trabajo del Comité de Transición, las Partes de la COP 17 pudieron lanzar el FVC como fondo nuevo bajo la órbita de la Convención. Entre las cuestiones pendientes que se resolvieron en Durban podemos mencionar la secretaría provisional (que deben dirigir conjuntamente la CMNUCC y el FMAM) y el proceso de designación de un país anfitrión permanente (que debe seleccionar la junta y aprobar la COP). El instrumento rector dispone que el fondo “recibirá” aportes de los países desarrollados y “también puede recibirlos” de “diversas otras fuentes”. Los Estados Unidos buscaron abrirlo en forma más explícita a los aportes de los países en desarrollo, inquietud abordada indirectamente por las palabras de bienvenida dirigidas a la oferta de Corea del Sur de aportar los fondos iniciales. La decisión no aporta indicio alguno de cuándo los países desarrollados tienen pensado comenzar a realizar los aportes al fondo. Principalmente, se aprobó la decisión con una decisión de presentación que abordaba las cuestiones pendientes.

El avance ulterior del FVC se dará en varios pasos. A comienzos de 2012, los gobiernos deben acordar quiénes

serán los integrantes de la Junta (12 miembros por los países desarrollados y 12 miembros por los países en desarrollo). Esta Junta supervisará la puesta en marcha del FVC en un periodo de dos años. Durante este tiempo, el FVC contará con el respaldo de una secretaría provisional. Fue uno de los principales campos de negociación en Durban, que suscitó un desacuerdo considerable entre los países desarrollados y aquéllos en desarrollo sobre la composición de la Junta, y sobre qué institución debería alojar a la secretaría provisional durante los próximos dos años. Estados Unidos abogó enérgicamente por darle un papel a la secretaría del FMAM; el G77 hizo lo propio por la Secretaría de la CMNUCC. La solución de compromiso alcanzada es que, mientras la secretaría de la CMNUCC y la del FMAM establecen la unidad, será un grupo autónomo que tendrá su propio director y dependerá directamente de la Junta del FVC.

Implicancias para los países en desarrollo

El lanzamiento del FVC, que apunta a ayudar a las naciones en desarrollo a reducir las emisiones y adaptarse a los efectos que produce el clima más cálido, fue uno de los resultados más importantes de Durban, en particular para los países en desarrollo. La COP aprobó el instrumento rector, que contiene los elementos clave de diseño y brinda una estructura para que la financiación se vuelva más ambiciosa, coherente, eficaz, transparente y notificable. La decisión del FVC ahora clarifica el papel mayor y la voz de las autoridades nacionales designadas en aprobación de las propuestas de financiación para garantizar la coherencia con las estrategias y los planes climáticos nacionales.

La decisión del FVC refleja el deseo creciente de los países en desarrollo de echar una mirada a los nuevos acuerdos y mecanismos institucionales que, en su opinión, brindan una mayor legitimidad. El paso siguiente será finalizar los acuerdos jurídicos, administrativos e institucionales, además de desarrollar la relación entre la COP y el Fondo, brindar orientación para las prioridades de la Junta del FVC y seleccionar la secretaría permanente y el país anfitrión del Fondo. Además, los países ya se han comprometido a aportar los costos iniciales del fondo, lo que significa que puede estar listo en 2012 y ayudar a los países en desarrollo a lograr un acceso rápido a él, circunstancia que potencia sus esfuerzos de establecer sus propios futuros de energía limpia y adaptarse al cambio climático en curso.

El Mecanismo de Financiamiento para el Sector Privado del FVC deberá movilizar el capital privado. No se confirmó en Cancún y existía la inquietud de que Durban podría dar por resultado un fondo orientado solamente a la financiación para el sector público. A pesar de ello, Durban fue testigo de la confirmación de que el Fondo contará con un mecanismo para financiar las iniciativas del sector privado. Buscará activamente fomentar la participación empresarial y catalizar el dinero procedente de los sectores público y privado. Este abordaje podría ver la colaboración del sector público con el privado en las naciones en desarrollo como vehículos para el crecimiento sostenible. Esas iniciativas podrían construir industrias bajas en emisiones, crear puestos de trabajo, aliviar la pobreza y mejorar la infraestructura, así como enfrentar el cambio climático. Para que el sector privado pueda invertir a escala, debe existir un marco sólido para evaluar los logros alcanzados.

En 2012, la Junta se concentrará en lograr la operatividad completa del FVC. Una causa de inquietud mayor para los países en desarrollo será garantizar que la Junta cuente tanto con la financiación para el desarrollo como con la pericia en materia de cambio climático. Para ello se requiere la participación de los responsables de la toma de decisiones de la comunidad financiera y de la comunidad del cambio climático, tanto de los países desarrollados como en desarrollo.

La disposición sobre la financiación ampliada a través del mecanismo financiero es un cambio positivo para los países en desarrollo. Además, la gobernanza equilibrada del FVC junto con sus elementos más innovadores (es decir, el acceso directo mejorado, el mecanismo de financiamiento para el sector privado, los instrumentos no basados en subvenciones) significa que hay disponible una gama más amplia de modalidades y herramientas para satisfacer las necesidades del país destinatario. Sin embargo, debe traducirse este potencial en cambios en el nivel de los países; sin que exista un mayor trabajo de diseño, incluso en materia de racionalización por parte del Comité Permanente, existe el riesgo de que la financiación siga fragmentada en el nivel nacional. La financiación es fundamental para destrabar muchos otros campos de la negociación, por lo que contar con avances positivos en cuanto al FVC en Durban puede facilitar todo el proceso.

8. PROGRESO: LAS NUEVAS OPORTUNIDADES Y LAS INCERTIDUMBRES RESTANTES

Los resultados de Durban: la tenacidad de la esperanza

Los resultados de la Conferencia de Durban distan mucho de ser perfectos. Si la clave está en los detalles, hay muchas claves por descifrar en el camino que hemos de recorrer. Si se analiza la resolución lograda en Durban respecto de las principales cuestiones necesarias para encaminar al mundo por la senda de la prevención del cambio climático peligroso, como ser si las naciones acuerdan comprometerse con su parte de emisiones mundiales seguras o si ya existen los mecanismos para la adaptación necesaria, se podría decir que Durban es un fracaso. Pero hay quienes no ven en toda su magnitud el hecho de la Conferencia de Durban podría haber señalado el colapso del proceso internacional de cambio climático en su totalidad, si los grandes emisores se apartaban y comenzaban a obrar por su cuenta.

Dadas las opciones para Durban —la falta de acuerdo de ampliación del Protocolo de Kyoto y de un proceso futuro conforme a la Convención— el resultado final fue la opción más ambiciosa que existía. La falta de acuerdo sobre un segundo período de compromiso habría amenazado los mecanismos del Protocolo de Kyoto y la mitigación que ayudan a respaldar en los países en desarrollo, así como los elementos de los Acuerdos de Cancún que hacen frente a la brecha existente entre la ambición actual y las reducciones de las emisiones necesarias para 2020, para mantener el aumento mundial de la temperatura por debajo de los 2 °C. Si Durban hubiera tomado otro camino, es posible que no se hubiera mantenido en pie por mucho tiempo más ninguno de los acuerdos ni mecanismos creados desde el acuerdo de la CMNUCC, hace veinte años. Esto, a su vez, habría puesto fin a toda esperanza de lograr un acuerdo internacional exhaustivo bajo los auspicios de Naciones Unidas.

Es preferible ver a Durban como la causa de un optimismo precavido, puesto que brindó los elementos necesarios para construir bases sólidas que permitan avanzar hacia el desarrollo bajo en emisiones. Se concebirá un nuevo instrumento jurídico, independientemente de su formato final, que será ratificado para el año 2015 y puesto en práctica para 2020, que contenga “un mayor nivel de ambición”. Por primera vez, todos los países se han comprometido con un “resultado con fuerza legal” para reducir las emisiones: un reconocimiento de que el mundo ha cambiado desde que se firmara el Protocolo de Kyoto. Por primera vez, Estados Unidos, China e India se han

comprometido a un acuerdo mundial (quizá jurídicamente vinculante), si bien es cierto que no por casi un decenio. Durban resultó una señal clara de que la comunidad internacional está comprometida con el progreso del programa del cambio climático, de que los mecanismos de mercados continuarán y de que habrá directrices claras para la notificación. Durban garantizó asimismo el avance de los componentes de la Convención que sí funcionan, y que podrían ayudar a lograr una vía de mitigación respetable para fines de este decenio.

La Plataforma de Durban incluye también otros elementos destinados a subsanar la brecha de ambiciones que los críticos tienden a pasar por alto. En los últimos tres párrafos de la Plataforma, las Partes acordaron un proceso que “deberá incrementar el nivel de ambición” de los esfuerzos de mitigación, a la par del siguiente gran informe del IPCC que será publicado entre 2013 y 2015. Antes de Durban, no existía ningún acuerdo que exigiera a las partes abordar la brecha de la ambición entre lo que se han comprometido a hacer en forma unilateral para reducir las emisiones para el año 2020 y las reducciones necesarias para el camino hacia los 2°C. Después de Durban, existe un plan de trabajo que la aborda.

Fondo Verde para el Clima: colaborar para subsanar la brecha

Para muchos, el resultado más importante que se obtuvo en Durban fue el Fondo Verde para el Clima (FVC). Los detractores afirman que es una cáscara sin contenido, sin acuerdo sobre el suministro. Aunque es cierto, los gobiernos no pueden contribuir a un fondo que no existe. Antes de Durban, el nuevo FVC no era más que un concepto, pero ahora es una realidad. Para reducir las emisiones, puede ser un medio significativo para lograr los compromisos asumidos en los Acuerdos de Cancún y llegar al año 2020 teniendo aún como posibilidad la estabilización en los 2 °C. Además del trabajo futuro de selección de una junta de dirección y un anfitrión para el fondo, es necesario tomar decisiones sobre el suministro del fondo a través de la CMNUCC u otros foros respaldados por los ministros de finanzas, quienes deberán firmar cualquier plan de suministro. A pesar de lo difíciles que serán estas decisiones, y de que no existe garantía alguna de que se tome las correctas, siguen siendo un resultado mejor que las alternativas o que no continuar las charlas en lo absoluto.

(Otro) largo camino por recorrer

La COP 18/CP/RP 8 se realizará del 26 de noviembre al 7 de diciembre de 2012 en Qatar. Las negociaciones se concentrarán en proseguir la instrumentación de los mecanismos de Cancún, pero ahora tendrán que resolver los detalles restantes respecto del segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto y comenzará el largo camino hacia el acuerdo del nuevo instrumento jurídico posterior a 2020 mediante un plazo de 2015. Para el año 2015, se espera que las negociaciones tengan otro telón de fondo económico, así como el telón de fondo de una nueva actualización de la ciencia climática, en ocasión de la publicación por parte del IPCC de su siguiente informe, en 2014. Lo más probable es que se intensifique aún más la necesidad de tomar medidas urgentes.

Desde la perspectiva más negativa, la Plataforma de Durban, por ejemplo, es simplemente un acuerdo destinado a negociar un acuerdo para el cual no se ha definido nada y no entrará en vigencia hasta 2020. Pero decir que Durban fue un fracaso es ver el árbol y no el bosque. A su vez, puede verse a Durban como un éxito muy necesario en un momento clave del proceso intergubernamental. Surgieron los resultados tras un proceso de negociaciones increíblemente largo y difícil con múltiples oportunidades para el fracaso. Los observadores optimistas suelen decir que el “fracaso no es una opción”. En realidad no es cierto; el fracaso siempre es una opción. De hecho, tal como demostró este proceso una y otra vez, el fracaso no solo es una opción sino que suele ser el caballo favorito. No obstante, lo que no es una opción es abandonar.

Dada la magnitud de los impactos del cambio climático que el mundo enfrentará pronto, en particular los pobres y más vulnerables, el proceso de creación de políticas entre ahora y 2015 necesita de la acción concreta y un sentido renovado del compromiso, que aproximará al mundo a la revolución baja en emisiones que pronto alcanzará. En muchos sentidos, la Conferencia de Durban ha conferido una señal fuerte de un nuevo impulso hacia ese objetivo. Es probable que los gobiernos de todo el mundo necesiten abordajes e ideas nuevas en los próximos años para estar a la altura del desafío de desarrollar un régimen internacional futuro de cambio climático que pueda satisfacer la llamada de la Plataforma de Durban al tiempo que se respetan los principios y el espíritu de la Convención Marco sobre el Cambio Climático.

REFERENCES

- Andrews, Paige, et al. COP-17 De-briefing: *Enhancements, Decisions, and the Durban Package*. Climatico Analysis, January 2012.
- Bodansky, Dan. *Evaluating Durban*. *Opinio Juris*, 12 December 2011, <<http://opiniojuris.org/2011/12/12/evaluating-durban/>>.
- Broder, John M. *Signs of New Life as U.N. Searches for a Climate Accord*. *New York Times* online edition, 24 January 2012 <<http://www.nytimes.com/2012/01/25/business/global/signs-of-new-life-as-un-searches-for-a-climate-accord.html?ref=johnmbroder>>.
- CDKN. *What legal form should a global climate change deal take?* Climate & Development Knowledge Network (CDKN) and the Legal Response Initiative (LRI), event summary, 28 March 2012 <<http://cdkn.org/2012/03/what-legal-form-should-a-global-climate-change-deal-take/>>.
- De Boer, Yvo. *COP17: One step closer to a low-carbon future*. KPMG International, December 2011, <<http://www.kpmg.com/global/en/issuesandinsights/articlespublications/cop-17/pages/cop17-low-carbon-future.aspx>>.
- Diringer, Elliot. *Durban—How Big a Deal?* Center for Climate and Energy Solutions (C2ES) blog, 11 December 2011 <<http://www.c2es.org/blog/diringer/durban-how-big-a-deal>>.
- Durban and everything that matters*. The Economist: Democracy in America blog, 12 December 2011 <<http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2011/12/climate-change>>.
- Fuhr, Lili. *From Cancun to Durban*. Heinrich Böll Foundation Southern Africa blog, 8 June 2011, <<http://www.boell.org.za/web/cop17-706.html>>.
- IISD. *Earth Negotiations Bulletin: Summary of the Durban Climate Change Conference: 28 November—11 December 2011*, Vol.12 No.534. International Institute for Sustainable Development (IISD). 13 December 2011 <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12534e.pdf>>.
- Levin, Kelly and Remi Moncel. *Ambition In The Durban Climate Deal*. World Resources Institute, February 13, 2012 <<http://insights.wri.org/news/2012/02/ambition-durban-climate-deal>>.
- Light, Andrew. *Six Reasons Why the Durban Decision Matters*. Think Progress, Climate Progress blog, 18 December 2011 <<http://thinkprogress.org/climate/2011/12/18/391533/six-reasons-why-the-durban-decision-matters/>>.
- Maxwell, Simon. *Reflections on the Durban outcomes: A reflection on what was achieved at COP 17 in Durban*. Climate & Development Knowledge Network (CDKN) blog, 12 January 2012 <http://cdkn.org/2012/01/reflections-on-the-durban-outcomes/?loclang=en_gb>.
- Morgan, Jennifer and Edward Cameron. *Reflections on COP 17 in Durban*. World Resources Institute, December 16, 2011 <<http://insights.wri.org/news/2011/12/reflections-cop-17-durban>>.
- Peszko, Grzegorz. *Durban Platform: Breakthrough or Procrastination?* ERDB blog, 21 December 2011 <<http://www.ebrdblog.com/wordpress/2011/12/durban-platform-breakthrough-or-procrastination>>.
- Rajamani, Lavanya. *Deconstructing Durban*. Indian Express.com, 15 December 2011 <<http://www.indianexpress.com/news/deconstructing-durban/887892/>>.
- Schmidt, Jake. *How are the Cancun Agreements different than the Copenhagen Accord: Q&A*. Natural Resources Defence Council blog, 15 December 2010 <http://switchboard.nrdc.org/blogs/jschmidt/how_cancun_is_different_copenhagen.html>.
- Stasio, Kristen. *Transparency Of Climate Finance: Did Durban Show Us The Money?* World Resources Institute, January 27, 2012 <<http://insights.wri.org/news/2012/01/transparency-climate-finance-did-durban-show-us-money>>.
- Tollefson, Jeff. *Climate negotiators huddle for a dramatic deal in Durban*. Nature News Blog, 11 December 2011, <http://blogs.nature.com/news/2011/12/climate_negotiators_huddle_for.html>.
- UNDP Environment & Energy Group. *The Outcomes of Copenhagen: The Negotiations and the Accord*. United Nations Development Programme, February 2010.
- UNDP Environment & Energy Group. *The Bali Road Map: Key Issues Under Negotiation*. United Nations Development Programme, October 2008.

- UNEP, *The Emissions Gap Report, Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2° C or 1.5° C?*, A preliminary assessment. United Nations Environment Programme, November 2010 <<http://www.unep.org/publications/ebooks/emission-gapreport/>>
- UNFCCC. *Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011*. United Nations Framework Convention on Climate Change (FCCC/CP/2011/9 and Add.1-2), 15 March 2012, <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&preref=600006771>.
- UNFCCC. *Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its seventh session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011*. United Nations Framework Convention on Climate Change (FCCC/KP/CMP/2011/10 and Add.1-2), 15 March 2012, <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&preref=600006758>.
- UNFCCC. *Report of the Subsidiary Body for Implementation on its thirty-fifth session, held in Durban from 28 November to 3 December 2011*. United Nations Framework Convention on Climate Change (FCCC/SBI/2011/17), 7 March 2012, <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&preref=600006769>.
- UNFCCC. *Report of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice on its thirty-fifth session, held in Durban from 28 November to 3 December 2011*. United Nations Framework Convention on Climate Change (FCCC/SBSTA/2011/5), 1 March 2012, <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&preref=600006765>.
- UNFCCC Secretariat. *Reporting the Durban Outcomes and Beyond*. United Nations Climate Change Secretariat Newsletter #29, March 2012, <<http://newsletter.unfccc.int/en/mar2012.html>>.
- Vidal, John and Fiona Harvey. *Durban climate deal struck after tense all-night session*. The Guardian online, 11 December 2011, <<http://www.guardian.co.uk/environment/2011/dec/11/durban-climate-deal-struck>>.
- Werksman, Jacob. Q & A: *The Legal Aspects Of The Durban Platform Text*. World Resources Institute—WRI Insights, 14 December 2011, <<http://insights.wri.org/news/2011/12/qa-legal-aspects-durban-platform-text>>.



For further information:

Veerle Vandeweerd

Director

UNDP Environment & Energy Group

304 East 45th Street

Room FF-982

New York, NY 10017

Email: veerle.vandeweerd@undp.org

Phone: +1 (212) 906 5020