

LIMA COP20 | CMP10
CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS
SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO 2014



Gobierno del Perú



Negociaciones Internacionales

sobre cambio
climático y la
COP20 | CMP10





“SON PROCESOS de debate y toma de acuerdos entre PAÍSES A FIN DE EMPRENDER ESFUERZOS GLOBALES PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO”

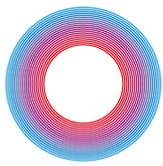
1. ¿Cuál es el objeto, origen e historia de las negociaciones internacionales sobre cambio climático?

Las negociaciones internacionales sobre cambio climático son procesos de debate y toma de acuerdos entre países a fin de emprender esfuerzos globales para enfrentar el cambio climático. Actualmente se dan en el seno de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). El objetivo de la CMNUCC es “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”.

La Convención entró en vigor en 1994 y a la fecha 194 países la han ratificado. Las negociaciones internacionales comenzaron oficialmente en 1995, con la realización de la primera Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC en Berlín. Desde entonces, los países Partes de la Convención se han reunido anualmente para debatir y tomar decisiones sobre cómo implementar la Convención. Este año se realizará en Lima la vigésima Conferencia de las Partes; la COP20.

Las negociaciones se originaron durante la primera conferencia mundial del clima de la Organización Mundial Meteorológica, en Ginebra, en 1979. Ahí se reconoció por primera vez el cambio climático como una amenaza global. Desde entonces hasta 1992, el cambio climático fue abordado principalmente desde el punto de vista científico. Un hito importante fue la publicación del primer informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), que determinó con un 90% de certidumbre que las actividades humanas producen los gases de efecto invernadero que generan el cambio climático. A raíz de estos hallazgos, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió preparar una Convención Marco, encargando al Comité Intergubernamental de Negociación (CIN) poner en marcha un proceso de negociaciones con este fin. Durante la Cumbre de Río en 1992 el CIN adoptó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el cambio climático se convirtió así en un asunto de colaboración y negociación internacional, junto con otras dos convenciones (Diversidad Biológica y Lucha contra la Desertificación y la Sequía). Estos instrumentos son también conocidos como “AMUMAS” o Acuerdos Multilaterales Medio Ambientales.

En la tercera COP, realizada en Kioto en 1997, se aprobó el Protocolo de Kioto, que estableció compromisos de reducción de emisiones para todos los países industrializados y países con economías en transición hacia una economía de mercado. El Protocolo de Kioto entro en vigor en 2005, durante la decimoprimer COP, pero cuatro de las Partes de la CMNUCC no han ratificado el Protocolo de Kioto. Por ello, las Partes que sí han ratificado el Protocolo de Kioto se reúnen anualmente, al mismo tiempo y en la misma ciudad de la COP, en una conferencia llamada Conferencia de las Partes reunidas en calidad de Partes del Protocolo de Kioto (CMP). En ese sentido, en adelante se usará la nomenclatura COP11|CMP1 en referencia a la decimoprimer COP y la primera CMP, y así sucesivamente para las siguientes conferencias.



2 ¿Cuáles son las obligaciones de los países Parte ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kioto?

El artículo 4 de la CMNUCC señala que todas las Partes deben adoptar medidas para mitigar y adaptarse al cambio climático. Además, deben presentar Comunicaciones Nacionales sobre sus avances, incluyendo inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, de acuerdo los principios de la Convención, los países tienen diferentes niveles de responsabilidad. Así, los países industrializados esto es, los que en 1992 pertenecían a la OECD, deben ayudar a los países en vías de desarrollo en la tarea de mitigación y adaptación al cambio climático, e inclusive en sus procesos de comunicación, proveyendo financiamiento y facilitando la transferencia de tecnología. Además, los países industrializados y los que tienen economías en transición que hayan ratificado el Protocolo de Kioto deben cumplir compromisos vinculantes de reducción de sus emisiones de GEI, en su mayoría, por debajo de los niveles de 1990.



Figura 1. Las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y sus obligaciones.

Fuente. (Naciones Unidas, 1992). Elaboración propia

En decisiones sucesivas de la COP y la CMP se ha seguido regulando las obligaciones de las partes, tales como los reportes y procesos de evaluación, revisión y consultas internacionales diferenciados, y la presentación de Contribuciones Nacionalmente Determinadas (INDCs) hacia un nuevo acuerdo climático global a ser adoptado en 2015⁴.

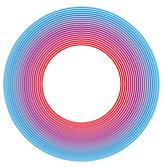
3 ¿Por qué es necesario un acuerdo climático global?

Cuando un país genera emisiones de GEI, sus emisiones generan impactos alrededor de todo el mundo. Adicionalmente los impactos serán incrementales y aunque ya se sienten, se sentirán mayormente en el futuro. Así, el cambio climático se constituye en un problema complejo, con serias implicancias de equidad intergeneracional y entre países. La efectiva mitigación del cambio climático no será alcanzada si cada persona o país actúa independientemente de acuerdo a sus propios intereses (IPCC, 2014a). En tal sentido, es imperativo que los países se pongan de acuerdo sobre cómo enfrentar el cambio climático, asumiendo compromisos serios y estableciendo mecanismos para rendir cuentas de sus avances.

¹ Los países industrializados son aquellos que pertenecían a la OECD en 1992. Los países con economías en transición hacia una economía de mercado son principalmente integrantes de la ex - Unión Soviética. Ambos grupos conforman el Anexo 1 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. De acuerdo al Protocolo de Kioto, deben cumplir con compromisos de reducción de emisiones de GEI.

² Esta es una simplificación de las obligaciones de las partes. Para mayor detalle sobre las obligaciones, revisar los artículos 4 y 12 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

³ El Anexo B del Protocolo de Kioto señala los compromisos de reducción de emisiones que deben cumplir los países industrializados y economías en transición. Este anexo agrega a Bielorrusia y Turquía a la lista original de países del Anexo 1 de la CMNUCC.



Ahora bien, la geopolítica del cambio climático es compleja y desigual. Los países que sufrirán los mayores impactos del cambio climático suelen ser los más pobres y menos preparados, y necesitarán medios financieros, tecnológicos y procesos de fortalecimiento de capacidades para adaptarse al cambio climático. Al mismo tiempo, aunque los países de ingresos medios altos no son los que más emisiones de GEI han generado, sus emisiones aumentan más rápidamente que las de los países de ingresos altos, con lo cual, es necesario que también contribuyan a la mitigación del cambio climático, a la vez que se adaptan. Más aun, como existe una estrecha relación entre el cambio climático, la generación y consumo de energía, la competitividad de los países y la lucha contra la pobreza, estos temas a menudo entran en consideración durante las negociaciones sobre cambio climático, lo que agrega complejidad a las mismas.

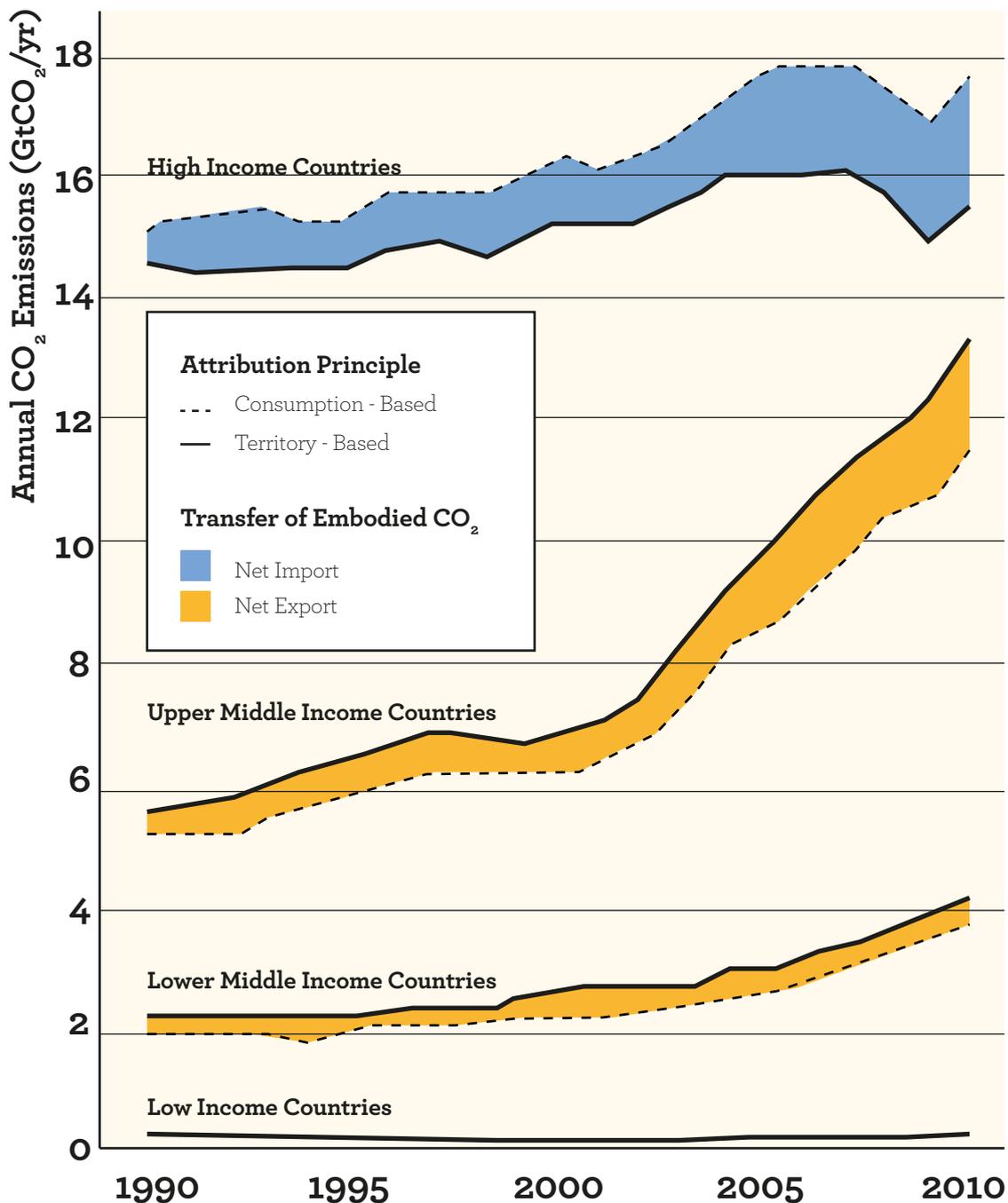
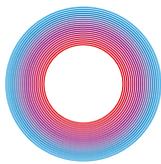


Figura 2. Evolución de las emisiones de dióxido de carbono por la quema de combustibles fósiles en los países, clasificados por rango de ingresos. Fuente: (IPCC, 2014b). Elaboración propia

⁴ Ver la sección 5 para mayores detalles sobre las INDCs y el nuevo acuerdo climático global.



En esta línea, las negociaciones climáticas no solo se han enfocado en los compromisos internacionales de mitigación, sino también en la transferencia de tecnología, conocimientos y recursos financieros a los países que más los necesitan, así como en marcos que faciliten la adaptación de los países más vulnerables y sistemas de reporte y rendición de cuentas, entre otros temas.

En la decimoséptima Conferencia de las Partes en Durban (COP17), se decidió aumentar esfuerzos frente al cambio climático y negociar un nuevo acuerdo climático global, que sea adoptado en 2015 y entre en vigor en 2020. El nuevo acuerdo climático supone compromisos más ambiciosos para enfrentar el cambio climático y una participación de todos los países Partes.

4 ¿Qué se ha negociado en las COP|CMP hasta el momento y a qué acuerdos se ha llegado?

Las negociaciones climáticas en las COP suelen girar en torno a ocho temas. Cada tema de negociación conlleva una serie de retos, formulados a continuación como preguntas.

- i. **Mitigación del cambio climático:** ¿cómo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero? ¿quiénes deben reducir sus emisiones, en qué medida y en qué plazo? ¿cómo se deben manejar los impactos de las medidas de respuesta al cambio climático?
- ii. **Bosques, Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUISS) y Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+):** ¿cómo conservar los bosques como sumideros de carbono? ¿cómo contabilizar las emisiones y reducciones provenientes de este sector? ¿cómo minimizar los impactos del cambio climático sobre los bosques?

iii. **Adaptación al cambio climático:** ¿cómo tomar medidas para reducir los impactos negativos y aprovechar las oportunidades del cambio climático? ¿quién paga la adaptación?

iv. **Pérdidas y daños:** ¿cómo abordar el hecho de que habrá daños irreversibles y permanentes a los cuales es imposible adaptarnos? ¿quién debe asumir esta responsabilidad y qué medidas tomar?

v. **Financiamiento:** ¿cómo canalizar y apalancar recursos para que todos los países independientemente de su nivel de desarrollo, puedan tomar acción frente al cambio climático? ¿qué países deben proveer los recursos financieros y cuáles deben recibirlos?

vi. **Desarrollo y transferencia de tecnología:** ¿cómo generar y transferir tecnología para acelerar el proceso de mitigación y adaptación al cambio climático a nivel global?

vii. **Fomento de capacidades:** ¿qué capacidades se necesitan para la adaptación y mitigación y cómo fortalecerlas? ¿cómo promover la participación de los ciudadanos en la adaptación y mitigación?

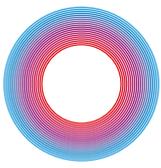
viii. **Transparencia, reporte y revisión:** ¿cómo asegurar un proceso de rendición de cuentas de las emisiones reducidas y el apoyo brindado que sea transparente entre los países y dentro de los mismos?

En el anexo 1 de este documento se describen los hitos más importantes para cada tema de las negociaciones.



⁶ Los ocho temas tienen múltiples sinergias entre sí, por lo que su delimitación solo sirve para facilitar su entendimiento. Se podría separar los temas en más o menos categorías de acuerdo a criterios personales.

⁷ Los retos enumerados no son una lista exhaustiva.



5 ¿Qué se espera obtener en la COP20|CMP10?

En cada COP|CMP, se suele definir tareas y metas para la siguiente COP|CMP, e inclusive para varias COP|CMP en adelante. Así, existe cierta claridad sobre lo que se espera lograr en la COP20|CMP10, aunque los detalles de cada decisión son inciertos, y son materia de negociación. En la COP20|CMP10 se esperan diversas decisiones y avances en los temas de negociación enumerados antes, pero tres avances y decisiones destacan en importancia: (i) el texto borrador de un nuevo acuerdo climático global, (ii) la definición de la información que será necesario comunicar en las INDCs, y (iii) una decisión sobre cómo acelerar el aumento de la ambición global antes de 2020.

Además, se espera un exitoso inicio del proceso de revisión entre pares (International Assessment and Review - IAR).

uno de los más esperados resultados de la COP20 es concluir el borrador este acuerdo, para que sea aprobado en la COP21 de París. Para lograr el acuerdo en París, un texto de negociación debe ser presentado a mayo de 2015. Por ello, Lima es un hito clave en este proceso.

El texto borrador de un nuevo acuerdo climático global.

En la COP17, realizada en Durban, tomando nota de una brecha significativa entre el efecto agregado de la de las promesas de mitigación hechas por las Partes para el año 2020 y las emisiones agregadas necesarias para que el aumento de la temperatura media global no supere los 2°C o 5°C con respecto a niveles preindustriales. Se decidió que el mundo debe aumentar esfuerzos para enfrentar el cambio climático. Entonces, se lanzó un programa de trabajo para fortalecer la acción de los países frente al cambio climático. Este programa de trabajo es la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP). En la primera línea de trabajo de dicho programa, se planteó negociar un acuerdo climático global con fuerza legal y aplicable a todas las Partes, que sea aprobado en 2015 y entre en vigor en 2020. Precisamente, uno de los más esperados resultados de la COP20 es concluir el borrador este acuerdo, para que sea aprobado en la COP21 de París. Para lograr el acuerdo en París, un texto de negociación debe ser presentado a mayo de 2015. Por ello, Lima es un hito clave en este proceso.

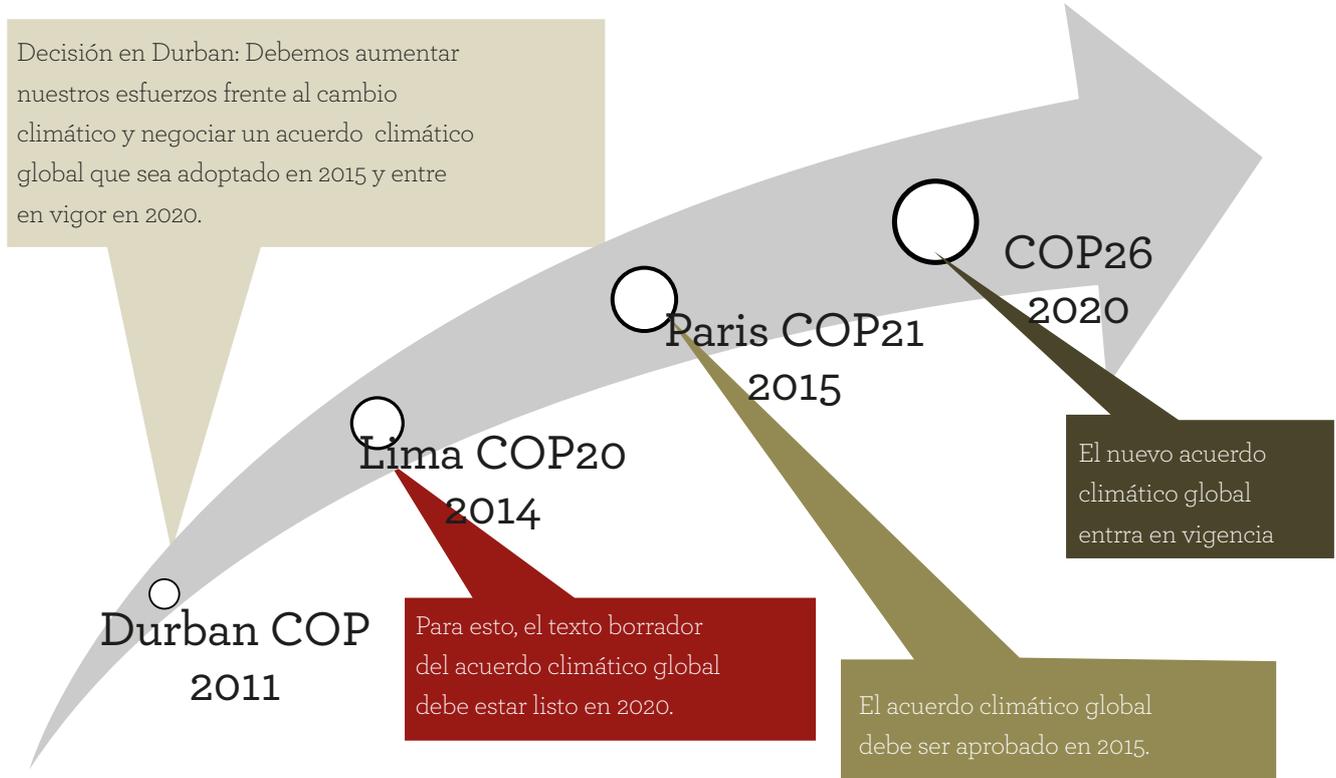
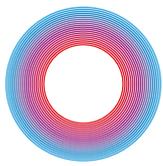


Figura 3. El proceso para llegar a un nuevo acuerdo climático global, desde la COP17 hasta la COP26. Fuente: (ECOFYS, 2014); (MINAM, 2014); (Naciones Unidas, 2012) Elaboración propia



La definición de la información que será necesario comunicar en las INDCs

Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (INDCs) son declaraciones nacionales de contribuciones al proceso de mitigación o adaptación al cambio climático. Las contribuciones pueden ser en temas de adaptación, mitigación, financiamiento, entre otras. En la COP20 de Lima se espera establecer qué se debe detallar en la comunicación de INDCs.

Es fundamental definir qué información deben declarar las Partes en sus INDCs, porque solo así podrán concretarse los nuevos compromisos de las Partes. Estos compromisos ayudarían a cumplir los objetivos de la Plataforma de Durban: llegar a un nuevo acuerdo climático con participación de todas las Partes, a ser aprobado en 2015 y que entre en vigor en 2020.

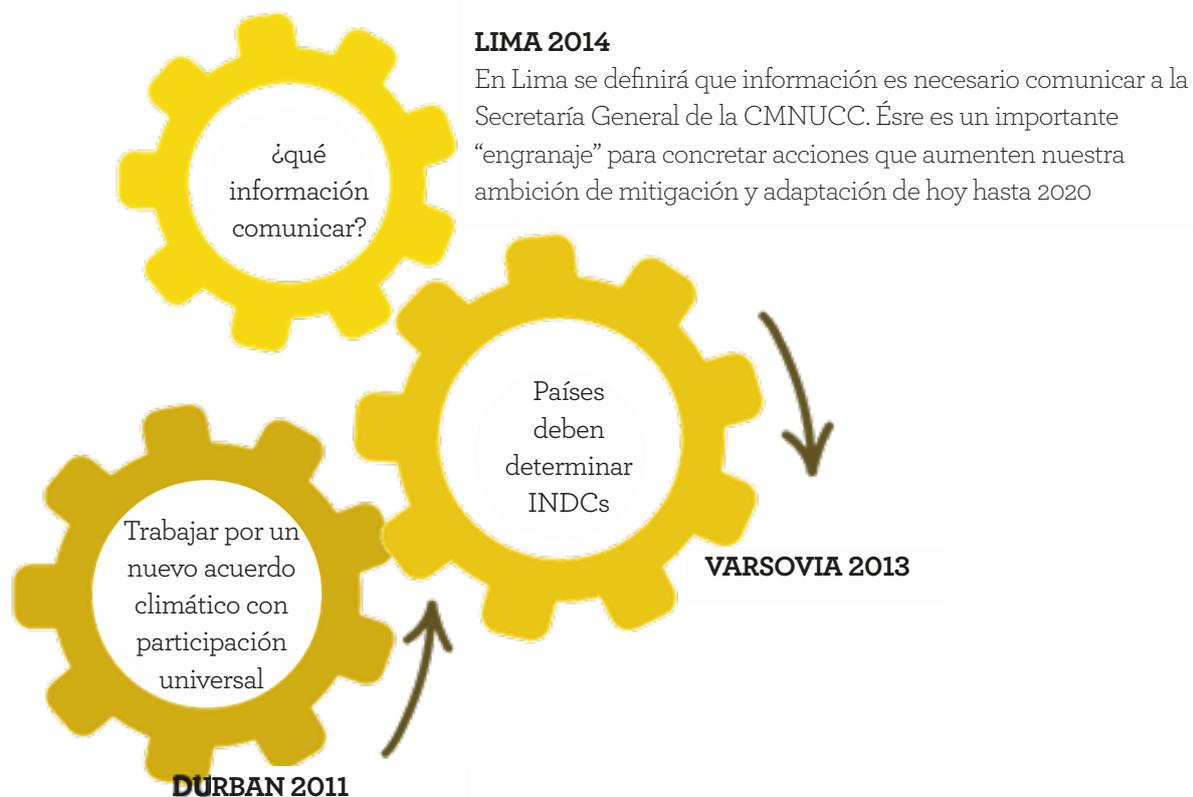


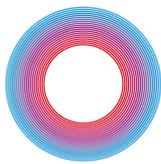
Figura 4. La relación entre la determinación de la información a comunicar en las INDCs y el nuevo acuerdo climático global.

Fuente: (ECOFYS, 2014); Naciones Unidas. (2014a) Elaboración propia

Una decisión sobre cómo acelerar el aumento de la ambición global

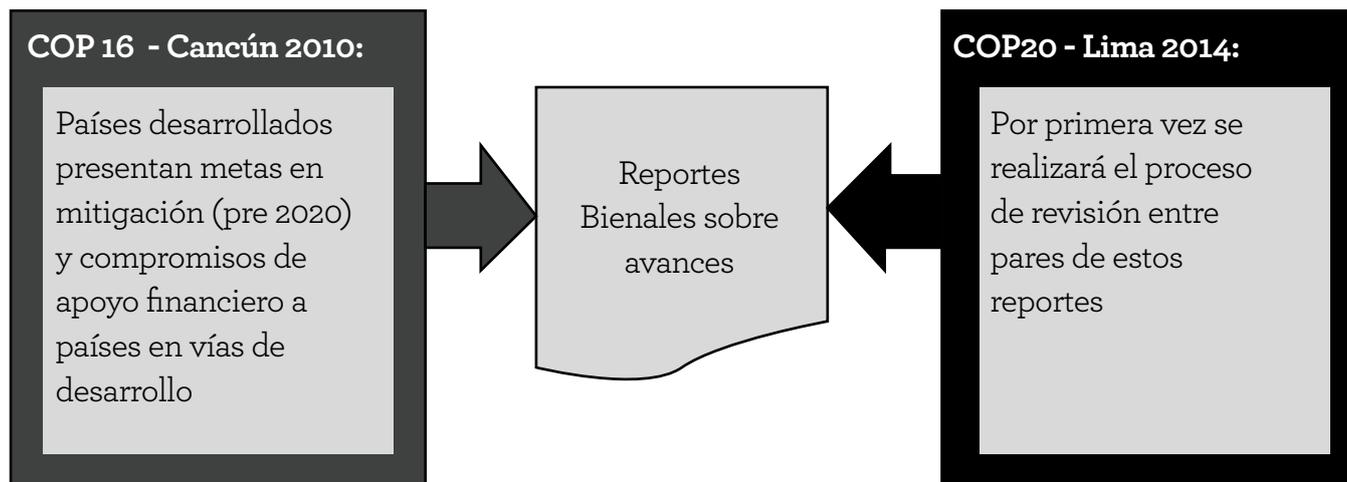
En la COP17, en Durban, se lanzó la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP). La segunda línea de trabajo de la plataforma consiste en acordar cómo aumentar la ambición global antes de 2020 para acelerar la respuesta al cambio climático. Así, se busca cerrar la brecha entre los compromisos presentados por los países en la COP16 de Cancún y los requerimientos de mitigación según la ciencia.

La COP decidió poner en marcha un plan de trabajo para identificar y explorar opciones de acciones para cerrar la brecha de ambición. Desde entonces, el plan se ha venido implementando a través de Reuniones Técnicas de Expertos sobre diversos temas relacionados a la mitigación del cambio climático. Durante la reunión del Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI) y Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA) de junio 2014, varias Partes, incluida el Perú, dieron el mandato a los copresidentes de preparar un borrador de decisión sobre el trabajo en esta línea. El borrador ya está disponible. Se espera que en la COP20 se alcance una decisión sobre cómo acelerar el aumento de la ambición global antes de 2020, considerando el borrador que se ha elaborado.



Un exitoso inicio del proceso de revisión entre pares

En Lima se iniciará el proceso de revisión entre pares (International Assessment and Review - IAR). Consiste en revisar los Reportes Bienales de países desarrollados. En la COP 16 se determinó que los países desarrollados presenten metas en reducción de emisiones, a ser alcanzadas en 2020, así como compromisos de apoyo financiero a países en vías de desarrollo. El seguimiento al cumplimiento de las metas se reporta cada dos años (Reportes Bienales). En Lima, por primera vez se realizará el proceso de revisión entre pares de estos Reportes Bienales. Se espera que el proceso sea exitoso.

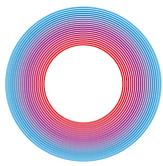


Además de los grandes retos enunciados antes, hay algunos resultados adicionales que se esperan para la COP20. A continuación se presenta una lista corta.

REDD+	Posible planeamiento de un hub de información sobre REDD+
Adaptación	Planes Nacionales de Adaptación (NAPs): Fortalecimiento y ampliación de los NAPs y vínculo con el Fondo Verde para el Clima
Pérdidas Y Daños	Mecanismo Internacional de Varsovia: puesta en marcha del Mecanismo Internacional de Varsovia mediante el establecimiento del Comité Ejecutivo y del primer plan de trabajo bianual.
Financiamiento	Fondo Verde para el clima: Exitoso inicio del proceso de capitalización del Fondo Verde para el Clima.
Tecnología	Proyecto piloto o centro de tecnología: Declaración sobre el establecimiento de un proyecto piloto o un centro regional de tecnología climática en Lima
Capacidades	Comité Permanente: Establecimiento de un Comité Permanente y de un programa de trabajo sobre formación de capacidades

Figura 6. Algunos resultados adicionales esperados para la COP20

Fuente: (Naciones Unidas, 2014a); (Naciones Unidas, 2012); (UNFCCC, 2014); (UNFCCC, 2014) Elaboración propia.



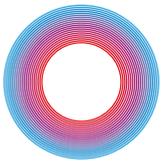
6 ¿Cuál es el rol de Perú como presidencia de la COP|CMP?

La presidencia de la COP|CMP tendrá el rol fundamental de moderar las negociaciones con el fin de obtener decisiones en consenso entre las Partes y alineadas a los principios de la CMNUCC.

El Presidente de la COP|CMP participará en el periodo de sesiones pero no podrá ejercer simultáneamente los derechos de representante de una Parte; se deberá designar a otro representante del país como Parte que participe en el periodo de sesiones y ejerza el derecho de voto.



⁸ La lista no es exhaustiva. Es una selección de resultados a destacar, adicionales a los tres resultados más importantes descritos antes: (i) el texto borrador de un nuevo acuerdo climático global, (ii) la definición de la información que será necesario comunicar en las INDCs, y (iii) un exitoso inicio del proceso de revisión entre pares.



Bibliografía

Charles, L. D. (7 y 8 de abril de 2014). Presentación "Loss and Damage". Lima Climate Negotiation Training Workshop for COP20 Presidency Team. Lima, Perú: Lima, Perú: CDKN, Ricardo - AEA y Libélula.

Charles, L. D. (7 y 8 de abril de 2014). Presentación "Adaptation". Lima Climate Negotiation Training Workshop for COP20 Presidency Team. Lima, Perú: CDKN, Ricardo - AEA y Libélula.

CMNUCC. (2008). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13° período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007.

ECOFYS. (2014). Intended Nationally Determined Contributions under the UNFCCC. Discussion Paper. Colonia: ECOFYS Germany GmbH.

Green Climate Fund. (2011). Governing Instrument for the Green Climate Fund.

IPCC. (2014a). Working Group III contribution to the IPCC 5th Assessment Report "Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change". (accepted but not approved in detail by the 12th Session of Working Group III and the 39th Session of the IPCC. Berlín: IPCC.

IPCC. (2014b). Working Group III contribution to the IPCC 5th Assessment Report "Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change". Technical Summary. Berlín.

Kleymeyer, A. M. (7 y 8 de abril de 2014). Presentación: "Brief History of the UNFCCC and its Kyoto Protocol & Negotiations to date" Lima Climate Negotiation Training Workshop for COP20 Presidency Team. Lima, Perú: CDKN, Ricardo - AEA y Libélula.

MINAM. (2014). COP 20 en Lima. Presentación.

Naciones Unidas. (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Río de Janeiro.

Naciones Unidas. (1998). Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Kioto.

Naciones Unidas. (2011). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16° período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. .

Naciones Unidas. (2012). Doha Amendment to the Kyoto Protocol. Doha.

Naciones Unidas. (2012). Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011.

Naciones Unidas. (2014). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19° período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013.

UNFCCC. (2002). Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session, Held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001.

UNFCCC. (2006). Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its first session, held at Montreal from 28 November to 10 December 2005.

UNFCCC. (10 de septiembre de 2014). The International Assessment and Review Process. Obtenido de https://unfccc.int/national_reports/biennial_reports_and_iar/international_assessment_and_review/items/7549.php

Unterstell, N. (7 y 8 de abril de 2014). Presentación "Tropical Forests and the Climate Change Regime." Lima Climate Negotiations Training Workshop for COP20 Presidency Team. Lima, Perú: CDKN, Ricardo - AEA y Libélula.

