

LA CUMBRE DE VARSOVIA: “PEQUEÑOS AVANCES EN ESPERA DE DECISIONES DE ENVERGADURA EN LA CUMBRE DE PARIS 2015”

Galarraga, I.¹ y Román, M.V.¹

La Cumbre del Clima de Varsovia (COP 19/ CMP9¹), celebrada entre el 11 y el 23 de noviembre 2013, venía precedida de una falta de expectativas de avances destacables pero con el objetivo de seguir avanzando sobre la base de los acuerdos previos en, al menos, dos frentes: (1) sentar las bases para un compromiso de reducción de emisiones a partir del 2020 que permita lograr el objetivo de no superar un aumento de temperatura global de 2°C con relación a niveles pre-industriales²; (2) avanzar en la movilización de los 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 comprometidos por los países desarrollados para cuestiones de adaptación y mitigación en países en vías de desarrollo.

La primera de las cuestiones sugería poner todas las miradas en la futura cumbre de Paris (COP 21) en el año 2015, fecha tope para la aprobación de un acuerdo que diera continuidad a lo logrado con el Protocolo de Kioto; con una parada técnica en la cumbre de Lima (COP 20) en 2014. La segunda cuestión seguía dividiendo a los países en relación a cómo generar los recursos (públicos y privados) y cómo distribuirlos de forma equitativa.

La COP 19 comenzó marcada por la catástrofe que causó el Ciclón Haiyan en Filipinas, las lágrimas del representante Filipino en la cumbre —conmovido por lo ocurrido en su país—, y su posterior anuncio de iniciar una huelga de hambre en protesta de los escasos avances conseguidos en materia de cambio climático.

Japón (el quinto país con mayor emisión de gases efecto invernadero) anunciaba en el plenario la relajación de sus compromisos de mitigación: una reducción de tan sólo 3,8% con respecto a niveles de 2005 (equivalente a un incremento del 3.1% respecto a 1990), en lugar del objetivo de reducción del 25% con respecto a 1990 acordado en cumbres anteriores (Copenhague COP 15). Siendo la razón de dicha disminución en su meta de mitigación la suspensión de 50 centrales nucleares a partir del accidente de Fukushima en 2011.

Australia, a su vez, anunciaba la eliminación del impuesto al carbono que opera en su territorio mientras sugería no estar dispuesta a asumir compromisos de mitigación ni de financiación ambiciosos. Canadá, poco dispuesta a asumir compromisos de reducción, aplaudía los anuncios de Australia.

Key Points

- *Se acordó el texto en el que se basará el futuro acuerdo mundial de reducción de emisiones de Paris 2015. Los países tendrán que explicar cómo van a cumplir la promesa de financiación a largo plazo mediante informes bianuales a partir de 2014. El establecimiento de normas para la medición, reporte y verificación de las reducciones de emisiones y de los flujos financieros quedó pendiente.*
- *Las declaraciones de Japón, Australia y Canadá sobre sus planes en mitigación acrecentaron la preocupación sobre la viabilidad de mantener las temperaturas por debajo del nivel peligroso. La propuesta de Brasil de desarrollar una metodología para el reparto de esfuerzos de mitigación basado en la responsabilidad histórica no tuvo éxito.*
- *El desacuerdo entre países desarrollados y en desarrollo se mantiene en cuanto a la prioridad de fijar las ambiciones de mitigación frente a la de fijar el apoyo financiero y la transferencia de capacidades y tecnología.*
- *Se crearon el “Mecanismo Internacional de Varsovia” y el “Marco de Varsovia para REDD+”. El primero, cuyo funcionamiento está por determinar, y que carece de presupuesto, está pensado para atender pérdidas y daños. El segundo contiene sistemas de financiamiento para acciones de REDD+, junto con cuestiones metodológicas, y cuenta con un presupuesto inicial de 280 millones de dólares.*
- *Se acordó apoyar el Fondo de Adaptación (al que dotaron con más de 100 millones de dólares más), el Mecanismo de Desarrollo Limpio y la Implementación Conjunta, cuya continuidad peligró, dado el actual precio del carbono.*

¹-19.º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (CP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) y el 9º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto (CP/RP). La cumbre contó además con las reuniones de los Organos Subsidiarios de Implementación (SBI), de Consejo Científico y Tecnológico (SBSTA) y del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Plataforma de Durban para la Acción Mejorada (ADP).

²- Objetivo que puede ser revisado hasta 2015, considerando la propuesta de no superar los 1,5°C (decidido en Cancún COP 16)

ASPECTOS DISCUTIDOS

Comenzó la cumbre, y con ella las reuniones multilaterales a varios niveles, los actos paralelos – donde científicos, ONGs, think-tanks y otros grupos de interés intercambian visiones, propuestas y experiencias de cara a la solución de los distintos aspectos que se abordan en las negociaciones—y las discusiones en las 6 principales áreas³ de trabajo. Entre las cuestiones relevantes destacaban las siguientes:

(a) Mitigación (La plataforma de Durban para la Acción Mejorada, ADP)

En la cumbre de Durban (COP 17) se asignó a este grupo de trabajo la tarea de desarrollar el primer acuerdo universal sobre mitigación, que recogería las contribuciones individuales de cada país, para ser acordado en París 2015 (COP 21) y entrar en vigor en 2020⁴. A diferencia del Protocolo de Kioto, el enfoque es de abajo hacia arriba: son los países los que indican cuánto van a contribuir. El mayor reto que enfrenta este grupo es proponer acciones adicionales para cerrar la “brecha de mitigación” existente entre los actuales compromisos, fijados en Copenhague, y los necesarios para alcanzar la meta acordada.

La Unión Europea, representada por la Comisaria Europea de Acción por el Clima—Connie Hedegaard— insistía en que fuera durante el primer semestre de 2014 cuando los países hicieran públicos sus compromisos. De este modo, se dispondría del margen necesario para negociar esfuerzos adicionales, si fueran necesarios, antes de la cumbre de París (COP 21).

Mientras tanto, Brasil, apoyado por numerosos países en vías de desarrollo, proponía que fuera el Panel Intergubernamental de Expertos para el Cambio Climático (IPCC) quien desarrollara una metodología para el reparto de esfuerzos de mitigación siguiendo un criterio científico y basado en la responsabilidad histórica. La propuesta fue rechazada puesto que podría producir retrasos que impidieran llegar con compromisos a la cumbre de París (COP 21).

Mientras que la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), así como algunos países desarrollados (como el Grupo de Integridad Ambiental), apoyaban la propuesta Europea de trabajar en la clarificación de las ambiciones nacionales de mitigación, y en normas comunes para la medición, reporte y verificación de las reducciones de emisiones (MRV), otros países en desarrollo (G-77/China, los Países Menos Desarrollados, el Grupo Árabe y el Grupo Africano, entre otros) hacían hincapié en la necesidad de abordar, de manera paralela a la mitigación, otros temas como la financiación, el apoyo en adaptación, construcción de capacidades y la transferencia de tecnología.

La postura europea responde a una preocupación creciente por la viabilidad de la meta de aumento de temperatura y la efectividad de los esfuerzos individuales (que se vería negativamente afectada a falta de acción conjunta). La postura de los países en vías de desarrollo mencionados responde a la falta de capacidad y/o voluntad de asumir el coste de un problema que no han causado. Por su parte China, el mayor emisor de gases efecto invernadero del mundo en la actualidad, anunció que realizará esfuerzos de mitigación como “requerimiento inherente del desarrollo sostenible”, independientemente de cómo se desarrollen las negociaciones, al tiempo que seguirá ofreciendo apoyo a otros países en desarrollo en forma de capacitación para la mitigación y adaptación. Sin embargo, China rehusó establecer un plazo para la comunicación de sus objetivos de mitigación.

(b) Pérdidas y daños.

Desde que el año pasado en Doha (COP 18) se hablase de abordar esta cuestión a través de un mecanismo internacional, los países más vulnerables tenían la esperanza de que este año se estableciera dicho régimen de indemnización. Durante las negociaciones se discutió sobre el papel que desempeñaría: compensación de los afectados, (propuesta de China y el G77), coordinación y supervisión global, intercambio del conocimiento, ayuda técnica y asesoramiento, entre otros.



³ Mitigación (Protocolo de Kioto, Plataforma de Durban, REDD+), Adaptación (Marco de Adaptación de Cancún, programa de trabajo de Nairobi, Planes Nacionales de Adaptación), Financiación, Tecnología y Generación de Capacidades, Instrumentos Económicos (mercados de derechos de emisión) y Transparencia de la acción y apoyo (informes nacionales, contabilidad del financiamiento, métodos de monitoreo, reporte y verificación, revisión de los objetivos de aumento máximo de las temperaturas) y la Revisión Periódica (véase <http://unfccc.int/focus/overview/items/7879.php>).

⁴ “Un protocolo, otro instrumento legal u otro mecanismo acordado con fuerza legal bajo la Convención aplicable a todos los partidos” (Decision 1/CP.17 en FCCC/CP/2011/9/Add.1)1 ibid.

(c) Financiación

En la Cumbre de Cancún (COP 16), los países desarrollados se comprometieron a destinar recursos nuevos y adicionales en una cuantía de 30.000 millones de dólares de 2010 a 2012 a actividades de mitigación y adaptación, de manera equitativa y balanceada, en países en desarrollo. Dada la falta de definición de los flujos financieros que pueden contarse como parte de este apoyo, existen dudas de su adicionalidad. Algunos de los principales donantes (Reino Unido y Japón⁵) han contado como parte de esta financiación partidas anteriormente destinadas a ayuda al desarrollo. Además, lejos de haberse distribuido equitativamente, los fondos parecen haberse concentrado en proyectos de mitigación en las economías emergentes.

Además se creó el Fondo Verde para el Clima, con el fin de movilizar al sector público y privado (y otras fuentes innovadoras de financiación) para alcanzar los 100.000 millones de dólares anuales prometidos a partir del 2020. Si bien los países desarrollados siguen manteniendo dicha promesa, la demanda de un objetivo intermedio de financiación de 60.000 millones de dólares para el 2015 fue rechazada en la última reunión en Doha (COP 18) debido a las dificultades presupuestarias de los principales donantes (Estados Unidos y la Unión Europea). Lo que se acordó fue un programa de trabajo (2013-2015) para determinar estrategias para alcanzar el objetivo, metodologías de contabilidad y reporte, y directrices para la revisión del funcionamiento de los mecanismos financieros de la Convención (el Fondo Verde para el Clima, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo para Adaptación).

En la cumbre de Varsovia (COP 19) se esperaban alcanzar nuevos compromisos de financiación para 2015, mejorar la claridad en

el camino hacia el compromiso para el 2020, progresar en la contabilidad y reporte, y en la definición de la arquitectura financiera necesaria. Sin embargo, algunos países desarrollados indicaron que no se harían compromisos financieros en Varsovia y rechazaron establecer un calendario cuantificado³.



(d) Reducciones de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+)

En Doha (COP 18) se estableció un programa de trabajo con el objetivo de ampliar la escala y mejorar la efectividad y coordinación de la financiación de actividades de REDD+, considerando pagos por acciones basadas en resultados e incentivos a los beneficios no relacionados con el carbono. Los países también se comprometieron a fortalecer enfoques no basados en los mercados. Por la falta de acuerdo en dicha cumbre, se dejaron los asuntos metodológicos relacionados con los sistemas de supervisión de bosques, y medición, reporte y verificación para la

cumbre de Varsovia (COP 19).

(e) Instrumentos (Marco de Varios Enfoques, FVA)

En Durban (COP 17), se acordó que se podrían usar distintos enfoques (mercado y no mercado) para aumentar la coste-efectividad y promover las acciones de mitigación. El año siguiente en Doha (COP 18), se decidió que estos enfoques se gobernarían mediante el Marco de Varios Enfoques. Dicho Marco serviría para establecer reglas comunes para los mercados de carbono de forma que se garantice la integridad ambiental⁶ de las unidades que se intercambien. Dichas reglas consistirían en normas concretas o directrices mínimas sobre el cálculo de líneas de base, validación, verificación y emisión de unidades. La postura de los países difiere en cuanto al nivel de supervisión internacional y la flexibilidad de las reglas comunes.

ACUERDOS ALCANZADOS

La cumbre siguió el guion establecido para este tipo de encuentros, donde nada resulta acordado hasta las últimas horas, manteniendo así cada participante la esperanza de lograr avances en la dirección deseada.

La escasa tensión que se respiraba en el ambiente de las delegaciones no hacía presagiar nada bueno o al menos nada destacable; bien porque no se esperaban avances de calado, o bien porque las decisiones importantes estaban ya tomadas. Así las cosas, el jueves 21 las ONGs (400 organizaciones no gubernamentales incluyendo organizaciones sindicales, ecologistas, etc.) abandonaron la cumbre, como protesta por los escasos avances que se estaban dando.

⁵ 2 Nakhoda, S., Fransen, T., Kuramochi, T. & Caravani, A. *Mobilising International Climate Finance: Lessons from the Fast-Start Finance Period*. (ODI, WRI, IGES, OCN, UKAid, 2013).

⁶ Las unidades cumplen el criterio de integridad ambiental si representan reducciones reales, permanentes, adicionales y verificadas.

La finalización de la cumbre se retrasó, como suele ser habitual, dándose por concluida el sábado 23 de Noviembre con un día de retraso, y con los siguientes acuerdos ⁷:

1. El grupo de la ADP elaboró un borrador del acuerdo universal sobre el que los países trabajarán de cara a la cita Paris (COP 21). Hasta entonces, los países que quieran tendrán que intensificar su trabajo en la preparación de sus comunicaciones, que pueden ser presentadas durante del primer trimestre de 2015, y que contendrán su contribución en materia de mitigación. En el texto original, se tuvo que sustituir el término “compromiso” por “contribución, sin perjuicio de su naturaleza legal⁸”, al suponer un obstáculo para su aprobación por la oposición de países como China e India. A pesar de las presiones de la Unión Europea y Estados Unidos, no se consiguió aprobar un calendario. Estos países, por su parte, tiene previsto anunciar sus objetivos de reducción de emisiones antes o a principios de 2015. El establecimiento de normas de monitoreo, reporte y verificación ha quedado pendiente.

2. Se creó el “Mecanismo Internacional de Varsovia”, sujeto a revisión en la COP 22. Éste servirá para atender las necesidades urgentes de asistencia (asesoramiento y apoyo financiero) ante los impactos del cambio climático. La primera reunión del grupo de trabajo encargado de la determinación de su funcionamiento se fijó para marzo de 2014, a la que están invitados los representantes de la sociedad civil. Entre otras cosas el Mecanismo se encargará de mejorar el conocimiento y comprensión de los diversos enfoques para gestión del riesgo; fortalecer el diálogo, coordinación, coherencia y sinergias entre las partes implicadas; mejorar la acción y el apoyo, incluyendo financiamiento, tecnología y construcción de capacidades. Para algunos países, como Filipinas, el hecho de que no se lograra dotarlo de presupuesto ha sido decepcionante.



3. Los países desarrollados se comprometieron a preparar presentaciones bianuales de sus estrategias para movilizar la financiación entre 2014 y 2020. Noruega, el Reino Unido, La Unión Europea, Estados Unidos, la República de Corea, Japón, Suecia, Alemania y Finlandia anunciaron nuevas contribuciones. Por otra parte, se reconoció la necesidad de seguir trabajando en los asuntos relativos a la contabilidad de los flujos financieros. El grupo formado por Brasil, Sudáfrica, India y China (BASIC), apoyado por Arabia Saudí y Singapur, lamentó la falta de urgencia, ambición y una hoja de ruta clara en cuanto a financiación.

4. Se acordaron las reglas, procedimientos y directrices para el Fondo Verde para el Clima y se recomendó que la movilización de recursos empezara lo antes posible. Para su definitiva puesta en marcha, los países desarrollados tendrán que hacer contribuciones antes de la próxima reunión de Lima (COP 20). Se ha pedido que se hagan esfuerzos para equilibrar la asignación de recursos entre mitigación y adaptación, que se persiga un enfoque dirigido por el país receptor, y que se tengan en cuenta las necesidades urgentes de los países especialmente vulnerables. El Fondo Mundial de Medio Ambiente también recibió directrices, y se animó a los países desarrollados a seguir contribuyendo voluntariamente para asegurar la robustez de su sexta ronda de aprovisionamiento.

5. Otro avance importante fue la creación del “Marco de Varsovia para REDD+”, que contiene sistemas de financiamiento para acciones con resultados demostrados y cuestiones metodológicas como las relativas al cálculo de los niveles de referencia de las emisiones forestales, mecanismos de medición, reporte y verificación, salvaguardias sociales y ambientales. Estados Unidos, Noruega y el Reino Unido se comprometieron a aportar 280 millones de dólares para apoyar esta forma de combatir la deforestación. Además, se decidió establecer un centro de información en la página web de la Convención para publicar los resultados de las actividades REDD+ y los pagos correspondientes.

6. 48 países en desarrollo terminaron sus Planes Nacionales de Adaptación, y varios países desarrollados (incluyendo Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Noruega, Suecia y Suiza) prometieron más de 100 millones de dólares para el Fondo de Adaptación. Sin embargo, se reconoció preocupación por la sostenibilidad, adecuación y predictibilidad del financiamiento aportado por este Fondo, dados los precios actuales del carbono. Por lo que se animó a los países desarrollados a seguir haciendo contribuciones voluntarias al mismo.

7. Dada la comprometida situación del Mecanismo de Desarrollo Limpio y la Implementación Conjunta, se acordó apoyar ambos mecanismos para que los países sin compromisos bajo el Protocolo de Kioto sigan percibiendo pagos por reducciones de

⁷ Véase en IISD (2013) y UNFCCC (2013)5 UNFCCC. UN Climate Change Conference in Warsaw keeps governments on a track towards 2015 climate agreement. Press release United Nations Climate Change Secretariat (2013)., la relación de los acuerdos de Varsovia junto con la referencia a los documentos oficiales. Estos pueden ser consultados en la página web de la Convención (<http://unfccc.int/>).

⁸ Literalmente. “contribuciones, sin perjuicio de la naturaleza legal de las contribuciones”. También se sustituyó “partes en posición para hacerlo” por “partes preparadas para hacerlo” en relación con el plazo para presentar las contribuciones.

emisiones. Para ello, se planteó desarrollar herramientas que ayuden a las entidades nacionales designadas a monitorear los beneficios de las actividades en su territorio y simplificar el proceso de validación.

CONCLUSIÓN

Antes de la cita en París, los jefes de Estado se volverán a encontrar el próximo septiembre en Nueva York y a finales de año en la conferencia anual de la ONU sobre el clima en Lima (COP 20). La cita de Nueva York ha sido organizada por el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, con el propósito de complementar las negociaciones de la Convención y a ella están invitados, además de todos los gobiernos, los líderes de otros colectivos. No queda claro cómo interpretar la convocatoria de esta nueva cumbre que parece más un intento de poner parches a una situación que hace aguas (y en la que sólo participaran aquellos países ya profundamente comprometidos con la mitigación) que un esfuerzo potencialmente efectivo para lograr avances en aquellos países más reacios a compromisos.

La cumbre de Varsovia (COP 19) no pasará a la historia por lograr avances significativos, pero sí que ha permitido una serie de logros técnicos que hacen que el camino hasta París, aunque lleno de baches, sea aun posible. Sólo cabe esperar que durante 2014 y 2015 los mandatarios sean realmente conscientes de la urgencia de avanzar en materia de mitigación si se quiere mantener el objetivo de los 2° C. Si no fuera así, gran parte del esfuerzo realizado hasta la fecha caería en saco roto, poniendo en grave peligro el logro del resto de las cuestiones analizadas.

Referencias

- 1 UNFCCC. Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011. Addendum. FCCC/CP/2011/9/Add.1 (2011).
- 2 Nakhoda, S., Fransen, T., Kuramochi, T. & Caravani, A. Mobilising International Climate Finance: Lessons from the Fast-Start Finance Period. (ODI, WRI, IGES, OCN, UKAid, 2013).
- 3 IISD. Earth Negotiations Bulletin. COP19 FINAL. . International Institute for Sustainable Development Vol 12 No. 594 (2013).
- 4 CarbonMarketWatch. Herding the global carbon market cats: Recommendations for the negotiations of the Framework on Various Approaches. Position Paper for COP 19, Warsaw November 2013. (2013).
- 5 UNFCCC. UN Climate Change Conference in Warsaw keeps governments on a track towards 2015 climate agreement. Press release United Nations Climate Change Secretariat (2013).
- 6 Stocker, T. F. et al. Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of the Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change Cambridge University Press , in press. (2013).



bc³
BASQUE CENTRE
FOR CLIMATE CHANGE
Klima Aldaketa Ikergai

Este Policy Briefing ha sido redactado por Galarra. I¹ y Román. M. V¹

¹ BC3, Basque Centre for Climate Change

* Correo electrónico del autor principal: ibon.galarra@bc3research.org

Citar como: Galarra. I y Román. M. V¹. 2013, "La cumbre de varsovia: "pequeños avances en espera de decisiones de envergadura en la cumbre de paris 2015" BC3 Policy Briefing Series, Special Issue 01-2013. Basque Centre for Climate Change (BC3), Bilbao, España.

La edición de BC3 Policy Briefing Series es obra de Aline Chiabai, Dirk Rübhelke, Mikel González-Eguino y Unai Pascual.

BC3, Basque Centre for Climate Change, es una institución investigadora con base en el País Vasco dirigida por el profesor Anil Markandya. BC3 busca contribuir a la investigación a largo plazo sobre las causas y consecuencias del cambio climático y ofrecer análisis relevantes de uso político para abordar los desafíos medioambientales. Las opiniones expresadas en este informe son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición de Basque Centre for Climate Change (BC3) ni la de los sponsors del Low Carbon Programme (i.e. Fundación Repsol).

Los informes BC3 Public Policy Briefings están disponibles en Internet

<http://www.bc3research.org/policybriefings>

Para consultas sobre los informes BC3 Policy Briefings:

mikel.gonzalez@bc3research.org

