

Noviembre 2011

ES HORA DE LA JUSTICIA CLIMÁTICA 5

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

NEGOCIACIONES SOBRE EL CLIMA EN DURBAN: CUIDADO CON LA BRECHA

En noviembre de 2011, casi 200 gobiernos se reunirán en Durban, Sudáfrica, para negociar los próximos pasos críticos en la lucha contra los efectos del cambio climático. Christian Aid cree que deben superar los obstáculos políticos que han dificultado las pasadas negociaciones sobre el clima, y forjar un acuerdo que evite el cambio climático peligroso, y ayude al mismo tiempo a los países más pobres a adaptarse y desarrollarse limpiamente.

La 17ª Conferencia de las Partes (COP17) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) será una oportunidad definitoria para que los líderes mundiales lleguen a resultados vinculantes que generen acciones vitales, ambiciosas y viables, que apoyen a las personas más pobres del mundo.

El primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto expira a finales de 2012.¹ Eso deja algo más de un año para negociar y ratificar un segundo período de compromiso para llegar al nivel de reducciones de emisiones que el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIEC) dice es urgentemente necesario.² Visto que los actuales compromisos son insuficientes respecto a los recortes de las emisiones de carbono y la financiación para el cambio climático —y que ciertos países piden un sistema voluntario de ‘compromiso y revisión’, en lugar de un acuerdo más estricto— existe el riesgo de que las negociaciones no sólo no produzcan resultados, sino que hagan retroceder aún más el proceso.

Mientras tanto, las personas más pobres del mundo, que viven en la primera línea del cambio climático, necesitan adaptarse a sus inevitables impactos y hacer frente a la pobreza energética. Requieren apoyo financiero y tecnológico y fomento de la capacidad para aumentar su resistencia a los efectos del cambio climático, asegurando a la vez un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono.

Christian Aid llama a los líderes a llegar a un acuerdo justo en Durban, para limitar los daños causados por el cambio climático, y proteger a la vez a los países pobres de los efectos de un problema al que ellos poco han aportado.

Esto incluiría instaurar medidas adecuadas para:

- reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, o contaminación con carbono, a un grado suficiente
- proporcionar a los países en desarrollo los fondos, la tecnología y otros recursos que necesitan para adaptarse a los impactos inevitables del cambio climático y hacer la transición a un camino con bajas emisiones de carbono.

Dicho acuerdo debe basarse en la acción multilateral, y también debe tener en cuenta la responsabilidad histórica de los países por el cambio climático, así como su capacidad para mitigar sus efectos.

Una brecha creciente

En las negociaciones en Durban, los líderes discutirán establecer un segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto, bajo la ‘vía de Kyoto’ de las negociaciones.

El Protocolo, que fue establecido en 1997, fijó objetivos jurídicamente vinculantes para 37 países industrializados y la Comunidad Europea sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Reconociendo que los países desarrollados son los principales responsables de los actuales altos niveles de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera como resultado de más de 150 años de actividad industrial, coloca una carga más pesada sobre ellos en virtud del principio de ‘responsabilidades comunes pero diferenciadas’. Con arreglo al Protocolo, los países signatarios están obligados a negociar su extensión después de que el primer período de compromiso termine en 2012.³

Mientras tanto, bajo la ‘vía de la Convención’ de las negociaciones, los líderes están negociando para ‘permitir la aplicación plena, efectiva y sostenida de la Convención a largo plazo a través de la acción cooperativa’, incluyendo determinar qué acciones deben adoptar Estados Unidos y los países en desarrollo, que no están cubiertos por el Protocolo de Kyoto.⁴

El compromiso de ampliar Kyoto fue reafirmado en la Hoja de Ruta de Bali de 2007, que abarca todos los países, en la que se decidió que todas las Partes de Kyoto (las naciones que han firmado Kyoto) asumirían una segunda ronda de compromisos conforme al Protocolo de Kyoto, a partir de 2013.

En Bali se confirmó también que:

- Estados Unidos, que se retiró de Kyoto en 2001, asumirá esfuerzos ‘comparables’ en el marco de la CMNUCC (antes del final del primer período de compromiso)
- todos los países en desarrollo adoptarán medidas de mitigación apropiadas a cada país, respaldadas por fondos, tecnología y otras formas de apoyo de los países desarrollados (también antes del final del primer período de compromiso).⁵

El primero de estos puntos se está negociando conforme a la vía del Protocolo de Kyoto, mientras que los otros dos se están estudiando conforme a la vía de la Convención, que es también conocida como la vía de acción cooperativa a largo plazo.

Sin embargo, desde Bali, algunos países signatarios de Kyoto han intentado reemplazar el Protocolo de Kyoto con un instrumento más débil, en lugar de establecer un segundo período de compromiso.

Además, las conversaciones para avanzar en los otros elementos de la Hoja de Ruta de Bali — que debían concluir hace dos años— han sufrido una serie de retrasos espectaculares. Tras el fracaso de las negociaciones de Copenhague en 2009, fueron primero extendidas para la reunión del siguiente año en Cancún, y luego postergadas para las conversaciones de Durban este año.

Por lo tanto, Durban es la última oportunidad para generar compromisos de reducción de emisiones adecuados y jurídicamente vinculantes para los países desarrollados con arreglo a Kyoto, y asegurar la puesta en marcha de un nuevo período de compromiso antes de que finalice el actual.

La brecha de las gigatoneladas

La ‘brecha de las gigatoneladas’ es la diferencia entre las emisiones que el mundo está en curso de producir y las que podrían mantener el aumento de la temperatura global en un nivel ‘seguro’.

Si los países mantienen sus compromisos existentes de reducción de emisiones —los cuales se encuentran dentro de un intervalo determinado, que varía de un Estado a otro— entonces el mundo puede esperar un aumento de temperatura de 2.5°-5° C, lo cual podría conducir a un cambio climático peligroso. Para mantener el calentamiento bien por debajo de 2° C, que es lo que se pide con el Acuerdo de Copenhague y los Acuerdos de Cancún, el mundo debe reducir las emisiones de efecto invernadero en unas 12 gigatoneladas para 2020.⁶

Sin embargo, Christian Aid respalda a los más de 100 países que piden que el calentamiento se limite a bien por debajo de 1.5° C, un objetivo que requeriría recortes mucho más estrictos.

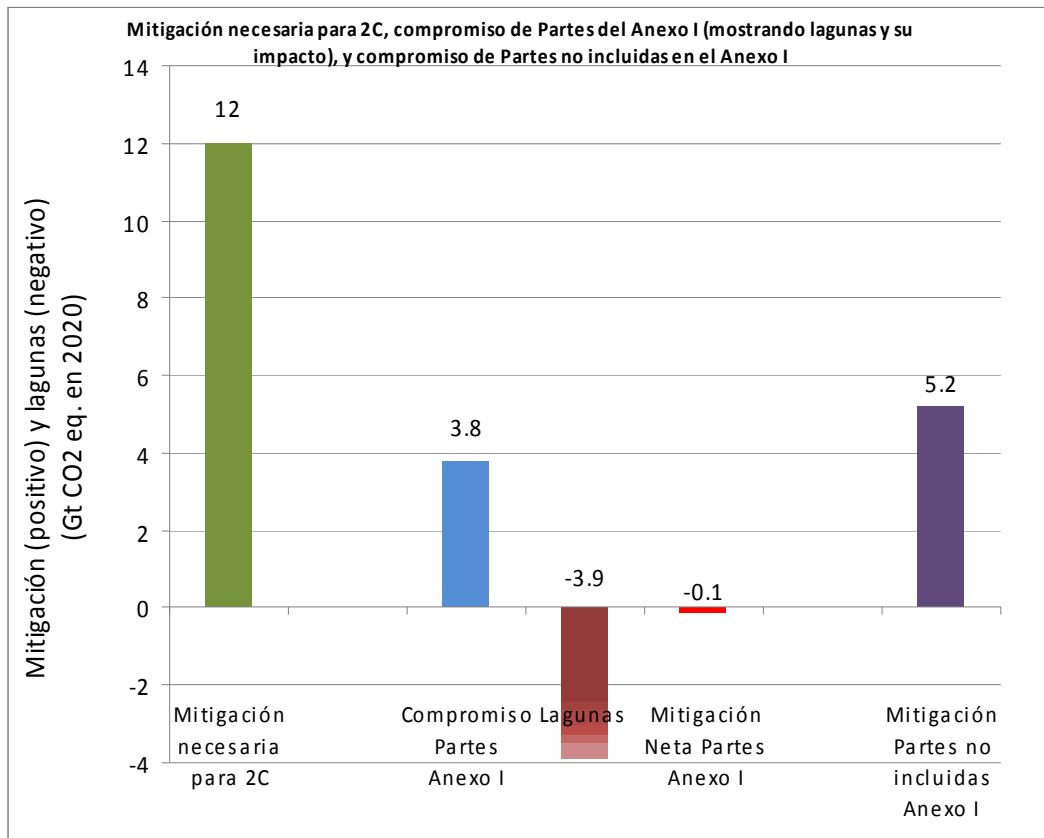
Lamentablemente, con incluso el mejor de los compromisos actuales y normas contables más estrictas para obligar a los países a cumplir, habrá una brecha de emisiones de unas 5 GtCO₂eq (gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente) conforme a la trayectoria de emisiones de 2° C. La brecha es aún mayor cuando se considera el curso más seguro de mantener el calentamiento bien por debajo de 1.5° C. En otras palabras, estos compromisos no son suficientes para prevenir un cambio climático perjudicial. Por otra parte, el total de compromisos de los países desarrollados para reducir sus emisiones de carbono con arreglo a los Acuerdos de Cancún representa una mitigación neta menor que el de los países en desarrollo combinados.⁷

Los países desarrollados también están comprometidos por una serie de lagunas contables, en virtud de las cuales pueden evitar reducir sus emisiones. Éstas incluyen normas dudosas sobre uso de la tierra, traslado de créditos del Mecanismo de Desarrollo Limpio y el denominado ‘aire caliente’ (o reducción de emisiones) procedente del primer período de compromiso, y doble contabilidad de ‘mecanismos flexibles’ introducidos para rebajar los costos globales de lograr

objetivos de reducción de emisiones. Tomadas en conjunto, estas lagunas reducen a cero los compromisos de los países desarrollados.

Esto puede demostrarse en el gráfico de la página 3, que ilustra la mitigación global total necesaria para asegurar un aumento de no más de 2° C (columna extrema izquierda), los compromisos de los países desarrollados (segunda columna izquierda) y los compromisos de los países en desarrollo (columna extrema derecha). La columna central muestra cómo los compromisos de los países desarrollados podrían reducirse a menos que cero por la variedad de lagunas contables disponibles.

Christian Aid pide a los países desarrollados que se comprometan a realizar la reducción de emisiones más ambiciosa de la gama de posibles recortes que ya han expuesto, como un primer paso en Durban. Creemos que estos Estados desarrollados deben comprometerse a compartir la carga mundial de reducción de emisiones en una forma equitativa y basada en principios, y establecer el proceso para avanzar hacia esos objetivos dentro del próximo año.



Explicación de tabla: Partes del Anexo I son países desarrollados; Partes no incluidas en el Anexo I son países en desarrollo.⁸

Financiar la brecha

La crisis climática que se desenvuelve en todo el mundo viene con un precio enorme, y los costos de mitigar las emisiones en los países en desarrollo también son considerables. Aunque se ha comprometido dinero hasta 2012, y las Partes han acordado movilizar más fondos para el año 2020, desgraciadamente hasta ahora casi no hay dinero comprometido para 2013-2019, después del final de la financiación inicial comprometida. Así que una escasez de fondos necesarios para combatir el cambio climático es extremadamente probable después del próximo año.

Incluso el objetivo de movilizar US\$100 mil millones al año para 2020 —acordado en el Acuerdo de Copenhague y en Cancún— no está vinculado a las necesidades reales de los países en desarrollo, sino a las limitaciones políticas y económicas de los desarrollados. Dada la magnitud de las necesidades de adaptación y mitigación de las naciones pobres en relación con el objetivo de 2° C (no digamos el de 1.5° C), seguramente habrá una brecha entre la necesidad humana y los recursos disponibles.

Christian Aid pide a los países ricos que se comprometan a proporcionar fuentes adicionales, escalables, previsibles y adecuadas de financiación de largo plazo en Durban.

Es hora de enfrentar las realidades post-Copenhague

Nos enfrentamos a una situación inextricable y potencialmente catastrófica en las negociaciones sobre la forma jurídica de un resultado conforme a la vía de la Convención de las negociaciones, que se están celebrando para decidir la acción cooperativa a largo plazo de los países en el marco de la CMNUCC.

El mandato para estas negociaciones fue llegar a una ‘conclusión acordada y adoptar una decisión’ para ‘permitir la aplicación plena, efectiva y sostenida de la Convención a través de acción cooperativa a largo plazo, ahora, hasta y más allá de 2010’.⁹

Presumiblemente, esto debe en consecuencia incluir intentos de asegurar un segundo período de compromiso para el Protocolo, y a la vez abordar también la cuestión de los recortes de emisiones por parte de Estados Unidos y los países en desarrollo.

Pero quizás alentados por la falta de progresos en Copenhague y Cancún, algunos países desarrollados quieren ahora alejarse del sistema de arriba abajo y basado en normas del Protocolo de Kyoto hacia un esquema denominado ‘compromiso y revisión’. Este enfoque ‘de abajo arriba’ permitiría a los Estados decidir por sí mismos qué recortes de emisiones harían, si es que los hacen. También están intentando reemplazar el Protocolo con un acuerdo que obligue a todos los países por igual, con la excepción de los países menos adelantados, respecto de sus compromisos de mitigación para reducir sus emisiones.

Un sistema voluntario y tan permisivo debilitaría las acciones futuras sobre el cambio climático al eliminar cualquier obligación de los Estados de actuar, y también dejaría de tener en cuenta la responsabilidad histórica de los países desarrollados por el cambio climático. Además, si los compromisos de los países se mantienen en su nivel actual, o disminuyen aún más, esto supondría el riesgo de impactos devastadores sobre el clima.

En lugar de este sistema voluntario, Christian Aid quisiera un acuerdo internacional de reducción de emisiones jurídicamente vinculante para los países desarrollados, basado en los datos más recientes de la ciencia. Con arreglo a esto, los países harían recortes colectivos hacia una meta agregada, y rendirían cuentas por su incumplimiento. El total de los recortes de emisiones requeridos a cada Estado se determinaría sobre una base justa, teniendo en cuenta los diferentes grados de responsabilidad por haber causado el cambio climático así como las distintas capacidades para hacerle frente.

Esta meta agregada garantizaría una contribución justa y basada en la ciencia de los países ricos hacia el objetivo global de reducción de las emisiones, que es necesario para mantener a salvo el mundo.

El punto de vista de Christian Aid es que Durban debe fortalecer la aplicación de la CMNUCC con un conjunto de decisiones de la COP que aborden las necesidades resaltadas en el Plan de Acción de Bali, incluidas disposiciones para la adaptación, financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad.

No se debe abrir un debate sobre la forma jurídica de los resultados, que en el mejor de los casos retrasaría aún más las decisiones clave, o en el peor derivaría en un sistema voluntario de compromiso y revisión, terminando en la desregulación del régimen climático existente.

Christian Aid cree también que si se impulsa un mandato para negociar un nuevo instrumento jurídico en el marco de la vía de la Convención (y si eventualmente es acordado en Durban), eso sería la sentencia de muerte del Protocolo de Kyoto. Esto equivaldría a abandonar los principios y disposiciones de equidad y justicia climática, incluido el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades para hacer frente al cambio climático, así como el derecho de los países en desarrollo a un crecimiento y desarrollo económico sostenible.

Incluso si se evitara tal abandono, todavía tardaría muchos años negociar un nuevo tratado climático, lo que significaría más retrasos peligrosos antes de que los países realmente hagan algo sobre el cambio climático. Además, a juzgar por las conversaciones realizadas hasta el momento, es muy improbable que cualquier nuevo tratado que incluya a Estados Unidos sea justo, ambicioso y jurídicamente vinculante. Más bien dicho tratado probablemente congelaría los insuficientes compromisos actuales de los países, y no incluiría nada parecido a los sólidos mecanismos de presentación de informes, supervisión, revisión y cumplimiento del Protocolo de Kyoto.

El mejor camino a seguir

El mejor resultado en Durban incluiría estas decisiones:

- adoptar un segundo período de compromiso, que obligue a los países ricos a recortes de emisiones basados en normas

- incluir a Estados Unidos en la reducción de emisiones en un nivel comparable al de otros países desarrollados, según lo señalado en el Protocolo de Kyoto, con arreglo al párrafo 1(b)(i) del Plan de Acción de Bali en el marco de la Convención
- que los países en desarrollo adopten medidas de mitigación apropiadas a cada país con arreglo al párrafo 1(b)(ii) del Plan de Acción de Bali en el marco de la Convención, apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación y fomento de la capacidad
- acciones que necesitan los países en desarrollo, que impliquen financiación, adaptación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad, para reforzar la CMNUCC.

Christian Aid quisiera que las Partes acuerden una fecha provisional para que un segundo período de compromiso entre en vigor. Esto garantizaría que los países sigan estando obligados por los compromisos que han contraído, y que no haya ninguna brecha causada por esperar que el nuevo acuerdo sea ratificado y entre en vigor.

Los países en desarrollo deben oponerse a la creación de un único tratado en el marco del Convenio que reemplace el Protocolo de Kyoto hasta que se hayan procurado las garantías necesarias para asegurar la suficiencia, equidad, responsabilidad histórica y un sistema basado en la ciencia y en las normas, y que quede claro que todos los países desarrollados, incluyendo Estados Unidos, estarán de acuerdo en obligarse por condiciones que sean justas. Tales garantías podrían incorporarse en toda decisión que dé a los países el mandato necesario para establecer un nuevo instrumento.

Los países en desarrollo deben también adoptar una actitud de ‘esperar y ver’ hacia cualquier resultado que incluya dos tratados jurídicamente vinculantes —es decir, un nuevo tratado de compromisos más débil junto con el Protocolo de Kyoto— y oponerse a esto si no se cumplen sus exigencias de garantías. Es importante señalar que un tratado más débil inevitablemente debilitaría el Protocolo, al dar incentivos y oportunidades para que algunos países se pasen al nuevo instrumento, más permisivo.

Si los Estados quieren ampliar la cobertura del régimen climático existente, para poner a todos los países bajo un solo tratado integral y jurídicamente vinculante, deben primero acordar un proceso explícito y de principios de esfuerzos compartidos equitativamente que se base en la responsabilidad histórica y la capacidad existente, y que respete el derecho de los países pobres al desarrollo sostenible.

Para aumentar la posibilidad de un resultado eficaz, los países deben seguir un enfoque gradual de la mitigación, y luego centrarse desde 2013 en establecer un acuerdo integral, para alcanzar todos los objetivos identificados en el Plan de Acción de Bali. Se necesitarían esfuerzos para asegurar resultados justos, equilibrados y adecuados en relación con éstos, que incluyan adaptación, financiación, tecnología y fomento de la capacidad.

Fondo Leapfrog: una parte equitativa de la financiación de la mitigación para África subsahariana

Frente al hecho de que más de 1,400 millones de personas en los países en desarrollo carecen de acceso a la electricidad —y que alrededor de 41% de ellas están en el África subsahariana— es imperativo que Durban establezca también un flujo dedicado especial de financiación con cargo al Fondo Verde para el Clima acordado en Cancún.

Esto permitiría a los países en desarrollo abordar la pobreza energética y moverse a lo largo de un camino de desarrollo resistente y con bajas emisiones de carbono —que es crucial para garantizar el acceso a la energía de la gente que vive en la pobreza—, y a la vez mejorar su bienestar y resistencia a las crisis climáticas.

Brecha en el liderazgo

Los gobiernos han hecho decepcionantemente pocos progresos en las negociaciones internacionales sobre el clima durante los últimos tres años. Los países desarrollados no han podido ‘tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos’.¹⁰ En lugar de cumplir con sus compromisos, están socavando las bases de la CMNUCC.

Ahora nos enfrentamos a las consecuencias catastróficas de su fracaso, expresadas tanto en la poca ambición de los países como en los retrasos en las negociaciones y la acción sobre el clima. Christian Aid cree que se está acabando el tiempo para prevenir un cambio climático peligroso.

Hacemos un llamamiento a los países Partes desarrollados para que superen el estancamiento y honren sus compromisos con el Protocolo de Kyoto, así como sus obligaciones en materia de financiación, transferencia tecnológica y fomento de la capacidad en el marco de la Convención.

Notas

1 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Protocolo de Kyoto, http://unfccc.int/Kyoto_protocol/items/2830.php

2 ‘Cambio climático: el informe del GIEC pone de manifiesto la necesidad urgente de entablar negociaciones sobre una reducción de las emisiones mundiales’, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1716&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=es>

3 Los países decidieron en 2005 — véase la decisión 1/CMP.1 de la Conferencia de las Partes, en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su primer período de sesiones, celebrado en Montreal— que negociarían un segundo período de compromiso, según lo estipulado en el artículo 3, párrafo 9 del Protocolo.

4 http://unfccc.int/essential_background/bali_road_map/items/6072.php

5 Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CMP) en su 13^a período de sesiones, celebrado en Bali.

6 *The Emissions Gap Report*, United Nations Environment Programme, unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/

7 Sivan Kartha, *Annex 1 Pledges, Accounting ‘Loopholes’ and Implications for the Global 2° C Pathway*, Stockholm Environment Institute, 16 de junio de 2011.

8 *Ibid.*

9 CMNUCC, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13^o período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007*, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf#page=3>

10 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 3, párrafo 1, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

La pobreza es un ultraje contra la humanidad. Despoja a las personas de su dignidad, libertad y esperanza, del poder sobre su propia vida.

Christian Aid tiene una visión: acabar con la pobreza, y creemos que esa visión puede convertirse en realidad. Le instamos a sumarse a nosotros.

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

UK registered charity number 1105851
Company number 5171525 Scot charity no.
SC039150 NI charity no. XR94639 Company
no. NI059154 ROI charity no. CHY 6998
Company no. 426928
The Christian Aid name and logo are
trademarks of Christian Aid;
Poverty Over is a trademark of Christian Aid.
© Christian Aid November 2011