



La Plataforma de Durban

Implicancias y escenarios en Latinoamérica

AUTORIDADES DE CAN-LA

Coordinador

Enrique Maurtua Konstantinidis, Fundación Biosfera (Argentina)

Consejo de Administración:

Mónica Lopez Baltodano Centro Alexander Von Humboldt (Nicaragua)

Mario Caffera, Amigos del Viento (Uruguay)

Dulía Araoz, IAADA (Perú)



Secretariado de CAN-LA: Fundación Biosfera. Calle 16 N°1611, B1904CUI, La Plata, Argentina. Teléfono: +54 221 4573477 / fax: +54 221 4570481 www.can-la.org / info@can-la.org

Para más información sobre el programa Voces del Sur visite: <http://www.climatecapacity.org/>

La Plataforma de Durban

Implicancias y escenarios en Latinoamérica

Enrique Maurtua Konstantinidis

Julio de 2012

Índice

- Como se manifiesta Latinoamérica respecto de la Plataforma de Durban
- Bonn 2012: Primera Reunión del AWG-ADP
- Implicancias para Latinoamérica, Escenarios
- Bibliografía

Descargo de responsabilidad:

Las opiniones expresadas en esta publicación corresponden a su(s) autor(es) y no necesariamente representan las de Climate Action Network LatinAmerica o el programa Southern Voices.

El autor desea agradecer a Monica Lopez Baltodano and Gerardo Honti por sus comentarios para la revisión.

Introducción

La 17 Conferencia de las Partes, llevada a cabo en Durban , Sudáfrica culminó con la decisión FCCC/CP/2011/L.10 que en su artículo número 2 establece: *“Decide también iniciar un proceso para elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión jurídica en el marco de la Convención, que sea aplicable a todas las Partes, por conducto de un órgano subsidiario de la Convención que se establecerá en virtud de la presente decisión y que se denominará “Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada”;*

En los artículos subsiguientes de la misma decisión se aclara que este grupo de trabajo *“completará su labor lo antes posible, a más tardar en 2015, para que... sea aprobado por la Conferencia de las Partes en su 21º período de sesiones y entre en vigor y se aplique a partir de 2020”; que “aumentará el nivel de ambición” y establecerá *“un plan de trabajo sobre el aumento de la ambición en materia de mitigación”.**

Este conjunto de artículos aprobados por la Conferencia de las Partes presenta decisiones clave para el futuro de las negociaciones internacionales de Cambio Climático (subrayadas en los 2 párrafos anteriores) y por eso el trabajo que este nuevo grupo de trabajo realice en el período 2012-2015 será crucial.

Muchas repercusiones hubo en todos los medios sobre los resultados de la COP 17. Las visiones sobre los resultados fueron muy divergentes entre los diferentes actores y participantes. La decisión de crear una plataforma nueva en la que se empiece a negociar un nuevo instrumento legal con obligaciones para todas las partes después de 2020 trae muchas dudas y expectativas en la mesa de negociación internacional, y Latinoamérica no es la excepción.

Latinoamérica con su gran diversidad de países y paisajes naturales es un continente que presenta una riqueza de posturas políticas frente a las Negociaciones Climáticas. Esto en algunos casos puede ser visto como una desventaja que lleva a la desunión y el no consenso, sin embargo esta “diversidad creativa” (Garibaldi et al. 2012) puede al mismo tiempo ser la que permita que, con un objetivo común, se mantengan las presiones para metas ambiciosas en la mesa de negociaciones al tiempo que se mantiene la inclusión.

Este trabajo analiza las presentaciones que los países latinoamericanos presentaron ante el Grupo de Trabajo sobre la Plataforma de Durban para Acción Reforzada (AWG-ADP) y recopila las experiencias de la primera reunión de negociaciones de 2012 de la Convención Marco de Naciones Unidas para Cambio Climático

(CMNUCC) en la ciudad de Bonn, Alemania. Se pretende lograr un análisis de los datos recopilados y los posibles escenarios para las negociaciones del año 2012.

Como se manifiesta Latinoamérica respecto de la Plataforma de Durban

Luego del acuerdo de Durban todas las partes fueron invitadas a entregar presentaciones sobre sus visiones respecto del trabajo a desarrollarse en el nuevo grupo de trabajo creado. No todas las partes hicieron presentaciones, y cabe destacar que la mayoría no fueron extensas en contenido, sin embargo todas dejaron claros ciertos puntos que este nuevo camino de negociación debiera tener en consideración.

El camino a seguir hacia el AWG-ADP de acuerdo con la decisión CP 17 implica dar resolución a las actuales negociaciones del grupo de trabajo de Cooperación de Largo Plazo (AWG-LCA) en el transcurso del año 2012. Sin embargo esta no es una tarea fácil, ya que en los últimos tiempos ha sido muy difícil lograr consensos en las vías de negociación de Bali, motivo por el cual viene postergándose su cierre desde el año 2009, en el que originalmente tendrían que haber sido concluidas. La salida de algunos países del Protocolo de Kioto sumados a la falta de números concretos para la reducción de emisiones por parte de otros Anexo I son las principales trabas que le adjudican algunos países en vías de desarrollo.

En particular, el AWG-LCA tiene algunos temas prontos a concluir y otros que de no serlo deberán ser puestos a consideración por el AWG-ADP.

En este y algunos pocos puntos más se centran las observaciones de las partes a la hora de encarar este año de negociaciones que debería terminar con un claro set de pasos a seguir para alcanzar un acuerdo vinculante en el año 2015. A continuación se toman algunas de las Presentaciones que los países latinoamericanos hicieron en el primer cuatrimestre del año.

Colombia, Costa Rica, Republica Dominicana, Perú,

La Presentación de estos países tiene una visión proactiva, en la que intentan ir mas allá de los compromisos voluntarios establecidos y proponen como un importante componente de su propuesta la creación de un gradiente de obligaciones de

mitigación para todas las partes teniendo el principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas con sus Respectivas Capacidades (RCDRC) en la base de los criterios para definir el gradiente, a la cual adicionan incorporar la evolución de las circunstancias nacionales y las contribuciones de gases de efecto invernadero respectivas de cada país. Asimismo consideran que criterios como el PBI per cápita, Tendencias de crecimiento de PBI, población, y Gases de Efecto Invernadero tendrían que ser componentes de estos criterios también.

Este grupo de países también propone que para el año 2014, las partes presenten propuestas de reducción de emisiones absolutas para el período 2020-2050. Estas propuestas tendrían que ser contrastadas con el gradiente por un grupo de expertos apolítico e independiente que evalúe la coherencia de las mismas con los reportes de evaluación del Panel Intergubernamental de expertos sobre Cambio Climático AR4 y el futuro AR5.

En cuanto al Financiamiento, este grupo de países incluso propone que las contribuciones al Fondo Verde Climático sean universales y acordes con las respectivas capacidades financieras de las partes.

Bolivia

La presentación de Bolivia plantea un enfoque amplio de las negociaciones de la CMNUCC y de cómo debieran enfocarse de aquí en más. Teniendo muy presentes los principios de la convención toda, y en particular los de Equidad y RCDRC.

Propone además que el AWG-ADP debe tener entre sus principios: la protección de la Madre Tierra; la armonía con la naturaleza; la protección del sistema climático para las generaciones futuras; el principio precautorio; el respeto por el presupuesto de carbono; y permitir el desarrollo económico social y ambiental; así como también el respeto a los países en vías de desarrollo al uso de sus energías para garantizar el desarrollo y la superación de la pobreza; garantizar la transferencia de recursos financieros y tecnológicos de manera eficaz y expedita. También el manejo integral de los sistemas de vida, y el efectivo cumplimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Respecto de los intercambios con otros grupos de trabajo (los que vienen desde el Plan de Acción de Bali) la presentación hace notar que el AWG-ADP no debiera duplicar los trabajos ya llevados a cabo por los otros dos grupos de trabajo, ni desechar el trabajo realizado hasta el momento en estos mismos. Más aun, propone

una reunión conjunta de los tres grupos de trabajo (KP; LCA; ADP) con la finalidad de evitar superponer temas ni repetir los errores de los dos grupos preexistentes.

Honduras

El gobierno de Honduras reitera que el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza son objetivos prioritarios para los países en desarrollo y que consecuentemente el trabajo a llevarse bajo la Plataforma de Durban “no debe llevar a dichos países en desarrollo a obligaciones que menoscaben el logro de estos objetivos prioritarios, en cambio la reducción de emisiones deberá generar oportunidades que contribuyan al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza de manera integral”

Se propone aumentar la ambición del trabajo de los Partes, poniendo un objetivo de 1,5°C de incremento de la temperatura global; y una serie de objetivos específicos que incluyen Adaptación, Mitigación, Financiamiento, Educación y Cumplimiento.

Honduras propone además una serie de pasos a seguir con el objetivo de culminar en 2015 con un resultado que entre en vigencia a partir de la COP 21 entre los que incluye talleres, aportes de agencias internacionales, Sociedad Civil, y Sector Privado.

Argentina

En su presentación ante las CMNUCC, Argentina enfatiza que todo el trabajo de la Plataforma de Durban tiene que estar basado en la totalidad de los principios de la Convención, en especial los principios de Equidad y RCDRC; en consecuencia propone sostener la separación entre países Anexo I y Anexo II teniendo en cuenta la deuda histórica de aquellos países que se beneficiaron económicamente en detrimento del estado ambiental del planeta.

Por otro lado reconoce el esfuerzo de muchos países en vías de desarrollo en materia de mitigación, y que va en contraposición de la falta de compromiso de países desarrollados, y la baja transferencia de recursos financieros, de tecnología y de construcción de capacidades observada.

Sostiene además que las acciones no deben afectar al comercio internacional ni al desarrollo de las naciones, que la asistencia a los países más vulnerables debe seguir siendo prioritaria, al tiempo que enfatiza la necesidad de redoblar esfuerzos de

cooperación financiera resaltando que los resultados de Copenhague, Cancún, y Durban fueron insuficientes en este tema.

Respecto de la mitigación doméstica en países en vías de desarrollo declara su intención de seguir desarrollando acciones de mitigación de carácter voluntario, y sujetas a la recepción de recursos financieros y tecnológicos.

Brasil

La Propuesta de Brasil respecto de la Plataforma de Durban, comienza con, y reitera luego, los principios de equidad y RCDRC como la base para toda negociación del AWG-ADP. Propone como condición fundamental para poder proceder con las negociaciones, la conclusión del trabajo de los grupos de trabajo LCA y KP en la 18^{va} Conferencia de las Partes (COP 18). Aclarando además que las decisiones del AWG-LCA y AWG-KP no deberían ser revisitadas por el AWG-ADP, y que aquellos temas acordados en los dos grupos mencionados anteriormente debieran ser tratados por los otros órganos subsidiarios de la CMNUCC.

Como pasos a seguir para el año 2012, el gobierno brasileño propuso la definición de un plan de trabajo y el comienzo de discusiones preliminares exploratorias en temas seleccionados de gran potencial para la convergencia.

Ecuador

La Presentación del Ecuador propone concretamente que lo más apropiado en el marco de la Plataforma de Durban es tomar en cuenta a la mitigación, adaptación y los medios de implementación respectivos de una forma balanceada. De todas formas aclara que para los países en desarrollo, la prioridad es la adaptación.

Lo que agrega el gobierno de Ecuador es la creación de un Tribunal Internacional de Justicia Climática, para que trate acciones por incumplimiento de obligaciones contenidas en la Convención Marco de Cambio Climático ante la Corte Internacional de Justicia, de la cual todos los estados partes de la Convención Marco son miembros.

De la misma forma que otros países afines lo plantearon, los principios de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades esta dentro de los pilares de la propuesta. Ecuador plantea que se requiere hacer una

diferenciación entre los países desarrollados y los países en desarrollo de acuerdo a su contribución de GEI y sus capacidades respectivas. Y si bien no especifica más al respecto dice que “No se admite la imposición de metas fijas para la reducción de emisiones para los países en desarrollo”.

Bonn 2012: Primera Reunión del AWG-ADP

Bonn encontró a las partes de la CMNUCC expectantes respecto de lo que podría pasar en las mesas de negociaciones con la ansiada reunión del AWG-ADP. Muchos talleres se llevaron a cabo para explorar más en detalle diferentes aspectos de las negociaciones, y la Plataforma de Durban no fue la excepción.

En lugar de generar incentivos para lograr el consenso, en Bonn se produjeron diferencias entre los grupos de países llevándolos a la fragmentación de los grupos más tradicionales de la CMNUCC, en particular la fragmentación del G77+China.

Por un lado un número de países que se autodenominaron como “de ideas afines” entre los que se encuentran el grupo BASIC, el ALBA, varios países árabes, y Filipinas entre otros, se manifestaron en conjunto en una posición firme respecto de la Plataforma de Durban. Este grupo propone que el trabajo del ADP no debiera definirse aún en la medida que el trabajo del AWG-LCA y fundamentalmente el del AWG-KP no se defina. Es decir, se plantea que no se puede hablar del AWG-ADP, y la planificación de lo que podrían ser compromisos post 2020 para todas las partes, sin dejar claro antes cómo van a cumplir sus compromisos los países Anexo I que ya tienen compromisos de reducción de emisiones y aún no han concretado sus números.

Por otro lado, hay un grupo de países, varios de ellos participantes del Diálogo de Cartagena para la Acción Progresista, que intenta tomar al AWG-ADP como una oportunidad para la acción, y que la ve como inmediata, para que el sistema no se siga retrasando en los resultados que se quieren obtener para evitar el Cambio Climático peligroso. Este grupo de países diversos, que van más allá de Latinoamérica, comprende a países Latinoamericanos como Chile, Perú, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, que se han complementado con países de diferentes lugares tales como Marshall Island, Indonesia, Francia, Irlanda, Unión Europea, Australia,

Reino Unido. En línea con la Presentación mencionada anteriormente, este grupo de países sostiene que todas las partes pueden contribuir a la reducción de gases de efecto invernadero, siempre manteniendo el principio de las RCDRC, pero que no debe esperar más tiempo y propone negociar inmediatamente los pasos a seguir para llegar a un acuerdo vinculante en 2015.

Taller para aumentar la ambición

El mensaje general que el Programa de Naciones Unidas para el Medio ambiente (PNUMA), IPCC y la Agencia Internacional de Energía (AIE) fue que hay una brecha significativa entre las promesas de mitigación y los niveles de emisión consistentes con el objetivo de la CMNUCC y el objetivo de los 2°C; aunque la brecha puede cerrarse a tiempo, no hay tiempo que perder.

Fue ampliamente reconocido que el financiamiento, la tecnología y la construcción de capacidades son esenciales para permitirle a muchos países en vías de desarrollo mejorar sus esfuerzos y apuntar hacia un camino de crecimiento bajo en emisiones. Los países que han presentado sus NAMAS fueron alentados a realizarlos en su mayor potencial y aquellos que no los han presentado fueron alentados a hacerlo (FCCC/ADP/2012/INF.1).

Implicancias para Latinoamérica, Escenarios

La Plataforma de Durban y todo su proceso de negociación plantean muchas oportunidades a la mayoría de los países en torno a la obtención de un acuerdo justo y vinculante en 2015. Las dinámicas de los últimos meses en la CMNUCC han mostrado que los países podrían cambiar la manera tradicional de funcionamiento en los tradicionales bloques de negociación; con la formación de nuevos y la ruptura de otros de acuerdo a los nuevos intereses que están en juego.

Quizás uno de los bloques más grandes que en este momento se encuentra dividido es el G77+China, el bloque de países en vías de desarrollo más grande de Naciones Unidas. Ahora bien, las consecuencias de un G77+China no cohesionado no tienen por qué ser vistos como una desventaja, y más aún, tampoco significa que el grupo

este fracturado terminantemente. Muchos países de todos los que se analizaron en este trabajo conservan, a la hora de proponer un nuevo plan de trabajo en el AWG-ADP, los principios de RCDRC y equidad. Es decir, el observar diferentes agrupamientos y discursos no significa que haya un bloqueo permanente.

El principio de RCDRC no debe interpretarse de manera que bloquee la ambición colectiva ni evada la responsabilidad (Garibaldi et al. 2012). Todo lo contrario, el objetivo de este principio, siempre que se lo respete, es que todas las partes hagan esfuerzos de acuerdo a su situación y seguir promoviendo el desarrollo de las naciones de una manera sustentable con el medio ambiente y baja en carbono. El problema que se presenta es definir con qué criterio y con qué indicadores se va a medir esto, sobre todo las capacidades nacionales. Hoy es muy importante también profundizar en la discusión acerca de equidad, y las responsabilidades que los países en desarrollo -altamente emisores- deben asumir, de tal forma que Haití y Nicaragua no deben ser considerados al mismo nivel de Brasil o México.

El trabajo conjunto que se está generando entre países en vías de desarrollo como Chile, Perú, Colombia, Costa Rica y República Dominicana con países desarrollados para la obtención de un resultado es una situación que vista desde una perspectiva responsable puede ser muy beneficiosa, uniendo lazos, promoviendo el entendimiento y trabajo entre aquellos que tienen mayores capacidades y responsabilidad histórica, y aquellos que están dispuestos a mover proactivamente el proceso en una manera adecuada a las nuevas realidades de estos tiempos para aumentar el nivel de ambición de todas las partes para alcanzar los objetivos primeros de la Convención.

Como se mencionó también, y conforme con las posiciones de algunos países como Argentina, Brasil, y los pertenecientes al ALBA; una buena parte del trabajo que queda para el resto del año 2012 queda de alguna manera comprometida con la conclusión del trabajo de las vías de negociación del plan de Acción de Bali (AWG-LCA y AWG-LCA). Por este motivo, es importante que las partes de una u otra forma logren llegar a un consenso en torno a estas vías de negociación. Nadie desacuerda en que deben finalizar, sin embargo las posturas que tienen las partes en torno al “cómo” y en particular la falta de claridad en los números puestos sobre la mesa en el AWG-KP es lo que sigue complicando este resultado.

De no llegar a un acuerdo, otro escenario posible, pero no deseable para muchos, será la nueva postergación de los AWG-KP y AWG-LCA. Si esto ocurriera, los intereses de quienes no quieren lograr acuerdos estarían prevaleciendo, exponiendo al

proceso nuevamente a dudas sobre su integridad, con la consecuente complicación que se plantearía para cumplir de manera eficaz el plan de trabajo para el año 2015.

Los países latinoamericanos en su diversidad de posturas tienen una oportunidad para complementarse, y procurar el acercamiento de las posiciones, siempre que exista compromiso, sinceramiento y flexibilidad en las mismas.

Ya ha transcurrido la mitad del año 2012, las negociaciones del ADP tienen un largo camino por delante y aún queda mucho trabajo por ser realizado. Es por eso que queda abierto el interés por profundizar más en el conocimiento de las posiciones de los países latinoamericanos y las negociaciones del AWG-ADP para enriquecer el trabajo de la sociedad civil y seguir de cerca el trabajo de los gobiernos de la región. Es por ello que CANLA ha querido presentar este trabajo inicial como un punto de partida para los debates que la región debe sostener en torno a esta nueva temática.

Bibliografía

2012 July. FCCC/ADP/2012/INF.1. **Report on the workshop on increasing the level of ambition under paragraph 8 of decision 1/CP.17** - Note by the facilitator. <http://unfccc.int/resource/docs/2012/adp1/eng/inf01.pdf>

2012-May-15. English only. UNFCCC - Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. **Views on a workplan for the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.** First session. Bonn, 17–24 May 2012. Item 3 of the provisional agenda. Planning of work in accordance with decision 1/CP.17. <http://unfccc.int/resource/docs/2012/adp1/eng/misc03a01.pdf><http://unfccc.int/resource/docs/2012/adp1/eng/misc03a01.pdf>

2012-Abr-30. English/Spanish/Russian only. UNFCCC - Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. **Views on a workplan for the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.** First session. Bonn, 17–24 May 2012. Item 3 of the provisional agenda. Planning of work in accordance with decision 1/CP.17. <http://unfccc.int/resource/docs/2012/adp1/eng/misc03.pdf>

2012-Abr. CAN International. **WORKPLAN FOR THE DURBAN PLATFORM FOR ENHANCED ACTION.** <http://www.climatenetwork.org/publication/can-submission-workplan-durban-platform-enhanced-action>

2012-Abr. Grupo de Energía y Medio Ambiente del PUND. **BALANCE DE LA CONFERENCIA DE DURBAN: Revisión de los principales resultados y el camino a seguir.** http://www.undpcc.org/docs/Bali%20Road%20Map/English/UNDP_DURBAN_Spanish.pdf

2012-Marzo. José Alberto Garibaldi, Mónica Araya y Guy Edwards. **La Plataforma de Durban: El rol de América Latina y el Caribe en forjar un acuerdo climático ambicioso.** Alianza Clima y Desarrollo. http://www.intercambioclimatico.com/wp-content/uploads/Plataforma-de-Durban_Final_April-2012.pdf

2012-Feb. CAN International. Submission: **VIEWS ON OPTIONS AND WAYS TO FURTHER INCREASE THE LEVEL OF AMBITION.** <http://www.climatenetwork.org/publication/can-submission-views-options-and-ways-further-increase-level-ambition-february-2012>

2011-Dec-11. FCCC/CP/2011/L.10 - **Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada.** Ítem de la agenda numero 15, sesión de alto nivel. Conferencia de las Partes (COP), decimoséptima sesión, 28 de Noviembre - 9 de Diciembre 2011, Durban, Sudáfrica. <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/l10s.pdf>



Climate Action Network Latin America (CAN-LA) es el Nodo Regional de Climate Action Network International (CAN-I) en la región geográfica de América Latina y el Caribe. CAN-LA se compone de organizaciones no gubernamentales independientes en la lucha contra los efectos nocivos del cambio climático. La red basa su trabajo en la confianza, apertura democrática y equidad de sus miembros.

www.can-la.org