

NOTA SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES, ANTE LA CELEBRACIÓN DE LA COP-MOP5, DE LA 15ª CONFERENCIA DE LAS PARTES DE LA CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO Y DEL TRIGÉSIMO PRIMER PERIODO DE SESIONES DE LOS ÓRGANOS SUBSIDIARIOS

Copenhague, Dinamarca 7 al 18 de diciembre de 2009

La décimo quinta sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP15), así como la quinta sesión de la Conferencia de las Partes que son Partes del Protocolo de Kioto (COP-MOP5) se celebrarán en Copenhague, Dinamarca, del 7 al 18 de diciembre de 2009. De forma paralela, se celebrará la trigésimo primera reunión de los órganos subsidiarios, tanto del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Técnico (SBSTA en sus siglas en inglés) y del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI en sus siglas en inglés). Asimismo, se celebrarán en Copenhague la décima sesión del Grupo Ad Hoc para la Consideración de Futuros Compromisos de las Partes Anexo I (AWG-KP) y la octava sesión del Grupo Ad-Hoc para la cooperación a largo plazo (AWG-LCA).

En esta nota se facilita información sobre el estado de la negociación de los procesos de Acciones Futuras, tanto el AWG-LCA como AWG-KP así como de los temas más relevantes de la COP14 y la COP-MOP4, y de los órganos subsidiarios SBSTA y SBI.

SITUACIÓN DE LA NEGOCIACION DEL RÉGIMEN CLIMÁTICO INTERNACIONAL A PARTIR DE 2012

La negociación internacional sobre el próximo régimen climático internacional ha entrado en su última fase. A menos de una semana de la cumbre de Copenhague todavía sigue habiendo muchos flecos pendientes de concretarse y siguen abiertas muchas de las cuestiones clave y más complejas que deberán resolverse en diciembre.

Las expectativas de cara a Copenhague se están ajustando a ritmo constante y las últimas declaraciones apuntan a que pese a que existe una fuerte voluntad política de acuerdo, no será posible cerrar para su adopción en diciembre un nuevo tratado internacional. Sí será posible diseñar las líneas maestras de la cooperación multilateral a medio y largo plazo, pero quedarán pendientes de concreción ulterior y desarrollo

técnico al igual que será imprescindible trabajar para su traducción en un texto articulado susceptible de ulterior ratificación.

En el ámbito de la Convención, el resultado de Copenhague, podría contar con un marco operacional para la puesta en marcha de acciones urgentes en áreas como la adaptación, mitigación, tecnología, reducción de emisiones por deforestación (REDD plus), fortalecimiento de capacidades o arreglos institucionales en materia financiera, una decisión marco que podría incluir la visión compartida y la arquitectura política que dé forma al acuerdo (principalmente los objetivos de reducción de los países desarrollados, las acciones a las que se comprometen los países en desarrollo, y la nueva arquitectura financiera del cambio climático), así como un mandato que incluya la fecha límite para ultimar el proceso de adopción del nuevo tratado internacional.

En el ámbito del Protocolo de Kioto, cuya negociación está avanzando en paralelo a la de la Convención, el gran reto es garantizar la congruencia con la decisión que se adopte en el marco de la Convención. Para los países en desarrollo es fundamental el mantenimiento independiente del Protocolo y de su estructura en un segundo periodo de compromiso, mientras que los países Anexo I han puesto de manifiesto su preferencia por un acuerdo integrado en el que los elementos esenciales del Protocolo de Kioto pasen a formar parte del acuerdo general.

Hasta ahora tanto el AWG LCA como el AWG KP han estado trabajando en la identificación de los elementos existentes en la mesa de negociación, consolidando opciones y desarrollando los actuales textos de negociación existentes.

En el ámbito del AWG LCA, el trabajo se ha desarrollado alrededor de los bloques del Plan de Acción de Bali, visión compartida, adaptación, mitigación, tecnología, financiación y fortalecimiento de capacidades. Dentro del bloque de mitigación, las discusiones han tenido lugar en subgrupos específicos centrados en mitigación en países desarrollados, mitigación en países en desarrollo, reducción de emisiones por deforestación, enfoques sectoriales, enfoques de mercado y medidas de respuesta. Tras dos años de intensas discusiones se acudirá a Copenhague con un conjunto de *non-papers* que reflejan el estado de negociación hasta la fecha. El AWG LCA trabajará sobre la base de estos documentos para el desarrollo de textos de decisión que deberán ser adoptados por la Conferencia de las Partes.

A continuación se incluye un breve resumen con los elementos centrales de debate en cada una de las áreas:

1. Mitigación

La mitigación, junto a la financiación, sigue siendo uno de los asuntos más complejos y no es deseable que su solución quede pendiente hasta el final de la cumbre. Un acuerdo en cuanto a los enfoques generales de mitigación, así como en cuanto al nivel de ambición de los compromisos de reducción de los países desarrollados y las acciones de mitigación de los países en desarrollo facilitará la resolución de otros temas en el ámbito de la mitigación, pero la falta de consenso en esta área dificulta el avance. Las propuestas de países como Estados Unidos y Australia de cambiar la estructura del acuerdo de Copenhague y propiciar un enfoque que destaque las características comunes de todos los países, para luego ir identificando las peculiaridades de cada uno, ha generado dificultades a la hora de avanzar en el ámbito de la mitigación general.

a. Mitigación en países desarrollados

Este tema se centrará en la determinación de los compromisos de reducción de emisiones de los países desarrollados. Es uno de los aspectos más políticos por su claro vínculo a la negociación en el ámbito del Protocolo de Kioto, y sus resultados se verán muy determinados por la discusión en ese foro. Entre las cuestiones que se tienen que acordar se incluyen la comparabilidad, la naturaleza de los compromisos, el sistema de cumplimiento, o el vínculo a mercados de carbono.

b. Mitigación en países en desarrollo

En esta área se tendrá que decidir en Copenhague desde los principios, a la definición, naturaleza y alcance de las acciones de mitigación de los países en desarrollo (NAMAs). Estas discusiones incluirán también la definición de planes y estrategias o los mecanismos de inscripción de acciones y su emparejamiento o “matching” con los medio de apoyo que deben proveer los países desarrollados. Los aspectos más conflictivos serán especialmente el ámbito de estas NAMAs (si incluyen todas las acciones de los países en desarrollo o sólo aquellas que se vean financiadas internacionalmente), la delimitación de qué medios deben ser considerados como apoyo o facilitación de las NAMAs (si se incluyen los mercados de carbono o no) o los mecanismos para “internacionalizar” estas acciones, ya sea a través de registros o los sistemas tradicionales de las Comunicaciones Nacionales.

c. Reducción de emisiones por deforestación

Este punto del LCA trata sobre REDD+ (Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques, y el papel de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y la mejora del carbono forestal en países en desarrollo). En Copenhague se espera acordar la puesta en marcha de un mecanismo que permita implementar

distintos enfoques y establecer incentivos positivos para estas actividades. Los puntos clave para alcanzar acuerdo en este punto son el ámbito de aplicación del mecanismo y las fuentes de financiación, así como la posible vinculación con las NAMAs

d. Enfoques sectoriales

La discusión en esta área se centrará de nuevo en dos aspectos, las emisiones del transporte marítimo y aéreo internacional (búncers internacionales) y la agricultura.

En el ámbito de la agricultura existe consenso en el papel de este sector en la mitigación y la adaptación y su vínculo con la seguridad alimentaria.

En cuanto a los búncers internacionales, la discusión ha mostrado hasta ahora posiciones antagónicas en cuanto al tratamiento de este sector en el ámbito de la Convención, con los países en desarrollo argumentando que es una cuestión del Protocolo de Kioto, mientras que los países desarrollados quieren un tratamiento más amplio en la Convención. De lo contrario, consideran que no se lograría una reducción de emisiones sino una fuga hacia banderas de conveniencia en países en desarrollo.

e. Enfoques de mercado

Esta área se centrará la creación de nuevos mecanismos sectoriales así como las nuevas normas relacionadas con los mecanismos ya existentes, como son la transición ordenada de los actuales mecanismos a los posibles nuevos enfoques, o el reconocimiento de unidades. Al igual que en otras cuestiones, existen posiciones encontradas sobre el uso de los mecanismos, la vinculación con el nivel de ambición de los países desarrollados y por tanto el uso de los mecanismos para cumplir con sus objetivos o incluso con oposiciones fuertes de determinados países en desarrollo que rechazan discutir este punto.

f. Medidas de respuesta

En Copenhague continuarán las negociaciones sobre los arreglos institucionales necesarios para tratar los impactos de las medidas de respuesta al cambio climático, aspecto en donde existen posiciones encontradas. Por una parte, países como Arabia Saudita proponen la creación de un Foro como plataforma de discusión entre las Partes sobre consecuencias potenciales. Por la otra, los países desarrollados y entre ellos, la Unión Europea, defienden la adaptación de las instituciones ya existentes para proporcionar esta plataforma de discusión y proponen utilizar el SBI.

2. Adaptación

En el área de adaptación, las discusiones se centrarán en la negociación del marco de acción en materia de adaptación, con posiciones dispares sobre el ámbito del mismo. Los países en desarrollo quieren un mayor énfasis en las acciones urgentes y la implementación, mientras que los países desarrollados están a favor de un mecanismo que facilite la planificación y la integración de la adaptación en los planes de desarrollo. Otros temas sobre la mesa son las consideraciones sobre la definición de las acciones de adaptación y si estas incluyen la adaptación a los impactos de las medidas de respuesta de los países desarrollados, la priorización de los países en desarrollo, tanto en relación a su vulnerabilidad como a su acceso a recursos, en donde no hay posiciones comunes entre los propios países en desarrollo, un posible mecanismo para la gestión y transferencia de riesgos ocasionados por el cambio climático y, como cuestión transversal y de mayor relevancia política, los medios de implementación y recursos financieros para poner en marcha las acciones de adaptación en donde los países en desarrollo reclaman un aumento de los recursos para la adaptación por parte de los países desarrollados .

3. Tecnología

En tecnología, las discusiones se centrarán en el desarrollo de un mecanismo para la cooperación en materia de tecnología. Entre los temas clave destacan la creación de arreglos institucionales para promover el despliegue y transferencia tecnológica a gran escala (con posiciones encontradas sobre la necesidad de crear una nueva institución específica y sus funciones) o la posible creación de un nuevo fondo para facilitar el desarrollo y transferencia de tecnologías a países en desarrollo y la compra de patentes. Otros temas sobre la mesa son el desarrollo de Hojas de Ruta Tecnológicas, la creación de ambientes facilitadores y el fortalecimiento de capacidades que hagan posible el desarrollo tecnológico que puedan superarse las barreras para su decisión a gran escala.

4. Financiación

En este bloque, la negociación en Copenhague tratará de conseguir llegar a un consenso respecto a los elementos esenciales de la arquitectura financiera a largo plazo. Debe garantizarse la movilización de suficientes recursos para atender las necesidades financieras de los países en desarrollo en materia de mitigación y adaptación, así como la gestión de los recursos de forma eficaz, eficiente y equitativa. Es uno de los aspectos más relevantes y a la vez determinantes en la mesa de

negociación, que junto al de mitigación, requerirá mayor atención posiblemente hasta el final de la cumbre.

5. Fortalecimiento de capacidades

Esta es una de las cuestiones de especial interés para los países en desarrollo. Las opciones sobre la mesa incluyen, desde asegurar que se cubran las necesidades en materia de capacitación de una forma genérica, al apoyo y financiamiento requerido hasta la enumeración de actividades concretas que son necesarias para cada pilar del Plan de Acción de Bali. Otros de los asuntos importantes en esta parte del acuerdo es la necesidad de establecer un mecanismo específico para el fortalecimiento de capacidades, unos arreglos institucionales concretos o la forma de canalizar el apoyo financiero para este tipo de actividades.

El trabajo del AWG KP, desde su formación, en diciembre de 2005, se ha centrado en discutir los futuros compromisos de los países industrializados bajo el Protocolo de Kioto. Para cumplir con su mandato, el AWG KP deberá concluir su trabajo a finales de este año e informar a la COP MOP 5 sobre sus conclusiones. Con este objetivo el programa de trabajo del AWG KP ha pasado por discutir aquellas posibles enmiendas al Protocolo, no sólo al Anexo B (donde se recogen los compromisos de las Partes Anexo I) sino también lo referente los medios disponibles para que los países industrializados cumplan con sus compromisos: mecanismos de flexibilidad, reglas de contabilidad de LULUCF, posible inclusión de nuevos gases etc. En este sentido, este proceso ha sido un ejercicio amplio que ha dado lugar a numerosas propuestas de enmiendas al Protocolo, más o menos exhaustivas, con vistas no sólo a acordar los nuevos compromisos de las partes Anexo I sino provisiones de mejora de la integridad ambiental del Protocolo, a los mecanismos de flexibilidad, las reglas de contabilidad del uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura (LULUCF), al Anexo A para incluir nuevos gases así como todas las enmiendas procedimentales que serían necesarias para dar efecto a estas propuestas.

Durante todo este proceso la cuestión más polémica a la que el grupo se ha enfrentado ha sido la división de posiciones por parte de los países desarrollados y en desarrollo con respecto a cuál debe ser el foco de atención de este grupo y qué aspectos del programa de trabajo deben concluirse antes. En este sentido los países en desarrollo tienen una posición muy dura en cuanto a que el mandato del grupo es limitado y debe centrarse única y exclusivamente en acordar el objetivo agregado de reducción de los países Anexo I y los objetivos individuales de cada Parte, es decir

los números. Sin embargo, tal y como vienen insistiendo la mayoría de los países desarrollados en toda la negociación, las reglas de los medios disponibles para cumplir con los compromisos - sumideros, mecanismos de flexibilidad así como el resto de aspectos metodológicos- son fundamentales para que los Anexo I conozcan el alcance de sus compromisos, puedan afinar los rangos de sus objetivos, su nivel de ambición y el nivel de certidumbre de su compromiso.

Cabe destacar que los textos de negociación que alimentarán el debate de toma de decisiones en esta última sesión de Copenhague, y sobre los que se ha venido trabajando durante todo este tiempo, aún cuentan con cuestiones técnicas sin resolver.

A continuación se resumen las cuestiones más relevantes de los elementos de discusión del AWG KP y que deberán formar parte del texto de decisión de Copenhague:

- Objetivo agregado de reducción de emisiones de las partes Anexo I y los objetivos individuales (“números”).

Más allá de la discusión sobre las propuestas de objetivos de reducción concretos y la reducción agregada, las últimas sesiones se han centrado en debatir una de las cuestiones políticas fundamentales, sobre las que se deberá tratar de llegar a una conclusión en Copenhague: con los compromisos anunciados por parte de todos los Anexo I, cómo aumentar el nivel de ambición de los compromisos anunciados por los Anexo I y opciones para cubrir el gap que existe entre el compromiso agregado de reducción de emisiones al que dan lugar dichos compromisos con respecto al rango que establece el IPCC.

Además en este marco se deberán acordar cuestiones fundamentales para poder definir y dar forma real a los futuros compromisos, cuestiones como la longitud de un potencial segundo periodo de compromiso y subsiguientes, el año base de referencia, la forma que adoptará el Anexo B etc.

- Cuestiones metodológicas relativas a los medios disponibles para los Anexo I para cumplir con sus compromisos de reducción de emisiones:

Las Partes deberán concluir sobre temas muy relevantes por su influencia en los futuros compromisos de reducción, entre ellos, los diferentes sistemas de contabilidad de las actividades LULUCF, donde la cuestión más relevante es la contabilidad de la gestión forestal en el acuerdo post-2012. Además las mejoras o ampliación del ámbito de los mecanismos de flexibilidad o la creación de nuevos mecanismos de mercado

será otra de las cuestiones clave. El objetivo es realizar una sustancial mejora del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) para que aborde las rigideces que existen en estos momentos en su funcionamiento, aproveche mejor su potencial y se fortalezca su integridad ambiental. Con ello se pretende buscar la mayor eficiencia, mejorar la distribución regional, clarificar las normas de adicionalidad, introducir nuevas actividades en el MDL o la posible finalización del MDL en determinados sectores y países.

Por último se deberá decidir sobre la inclusión de nuevos gases, sectores o fuentes en el Anexo A así como todas las cuestiones técnicas consecuentes.

- Potenciales consecuencias.

En este marco se discute la consideración de la información sobre potenciales consecuencias ambientales, económicas y sociales de las políticas, medidas, herramientas y metodologías disponibles para los Anexo I y donde se ha hecho un trabajo difícil de reducción de opciones durante las últimas sesiones. En Copenhague la COP MOP deberá posicionarse sobre las opciones que plantea el texto, en cuestiones especialmente conflictivas como las posibilidades aumento del conocimiento, diseño de políticas y medidas e implementación.

En Copenhague el AWG KP tiene el mandato de acordar unos textos de decisión y presentarlos como conclusiones ante la COP MOP. En este sentido una de las cuestiones más relevantes, será la secuencia de cómo se vayan cerrando cada uno de los puntos de trabajo del grupo, principalmente por la interrelación de muchas de estas cuestiones con los pasos que se vayan dando en el AWG LCA y de cómo puedan integrarse en un acuerdo general.

SITUACIÓN DE LA NEGOCIACION EN EL TRIGESIMO PRIMER PERIODO DE SESIONES DE LOS ÓRGANOS SUBSIDIARIOS

Además de las negociaciones sobre el régimen climático internacional a partir de 2012 tendrán lugar las sesiones ya previstas del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Técnico (SBSTA en sus siglas en inglés) y del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI en sus siglas en inglés).

Dada la apretada agenda de la cumbre, la duración de estos Órganos Subsidiarios se ha visto limitada a tres días hábiles, tras consultas con las Partes.

De los puntos previstos en la Agenda del SBSTA³¹ cabe señalar los siguientes:

- Programa de Trabajo de Nairobi: el punto de la agenda se plantea como básicamente procedimental para tomar nota de los avances y resultados de este último año.
- Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo (REDD+): se espera continuar y concluir con las discusiones metodológicas que se están desarrollando y, partiendo del borrador de decisión discutido en el SBSTA 30, acordar un texto que pueda ser adoptado por la COP 15. La UE busca adoptar una decisión sobre REDD+ en la COP 15, donde se puedan fijar algunas cuestiones que ya están acordadas entre las Partes.
- Investigación y observación sistemática: se considerará un documento provisional elaborado por la Secretaría del Sistema Mundial de Observación del Clima (GCOS) donde se actualiza el Plan de Implementación del GCOS. La novedad en este documento es que incorpora una estimación de los costes necesarios para su desarrollo.
- Informe anual sobre el examen técnico de los inventarios de gases de efecto invernadero de las partes incluidas en el Anexo I de la Convención: el SBSTA considerará el informe anual elaborado por el Secretariado sobre las actividades de examen de los inventarios. Adicionalmente, se espera que en esta sesión la COP adopte el borrador de Decisión que las Partes acordaron en la sesión del SBSTA del pasado junio, que incluye la renovación y la revisión del programa de formación de revisores, así como un sistema que garantice la predictibilidad de recursos para una actividad crítica como es la revisión de inventarios.
- Emisiones del transporte marítimo y aéreo internacional (Bunkers): se analizarán los resultados de las últimas reuniones de OACI y OMI y se evaluará si se están dando los avances suficientes para lograr las medidas de reducción esperadas.
- HFCs: se continuarán los trabajos de toma en consideración sobre las implicaciones del establecimiento de nuevas industrias HCFC- 22 que traten de obtener reducciones de emisiones certificadas por la destrucción de HFC 23 y sobre la Captura y Almacenamiento de Dióxido de Carbono en formaciones geológicas como proyecto MDL.

En cuanto a los puntos previstos en la Agenda del SBI 31 cabe señalar los siguientes:

- Informe sobre la situación del examen de las cuartas comunicaciones nacionales y preparativos para el examen de las quintas comunicaciones nacionales: se va a discutir qué tipo de síntesis y compilaciones se van a hacer de las quintas comunicaciones nacionales que se están entregando ahora y cuya fecha límite es enero 2010, así como la fecha de entrega de la sexta comunicación nacional que interesaría que fuera acorde con los períodos de compromiso del futuro acuerdo.
- Cuarta revisión del mecanismo financiero de la CMNUCC: El final de esta 4ª revisión coincide prácticamente con el final de la negociación de la 5ª reposición del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) que cubrirá el periodo 2010 (junio) - 2014 (junio). El SBI preparará un borrador de decisión para discusión y posterior aprobación por la COP sobre el funcionamiento de los recursos que administra el FMAM. La UE siempre ha defendido que el FMAM debe seguir jugando un papel importante en la implementación de la CMNUCC y así como en el diseño de la arquitectura financiera del futuro acuerdo post-2012 para lo que habrá que definir las funciones que deberá desarrollar y evaluar los recursos que deberá gestionar. La negociación de este punto debe tener en cuenta las discusiones en materia de financiación del AWG-LCA
- Presupuestos: Se deberán aprobar los presupuestos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y Protocolo de Kioto acordados para el bienio 2010-2011 en línea con lo que presentó el Secretario Ejecutivo en junio de 2009 y lo que negociaron y acordaron las partes. El presupuesto supone un incremento del 7.4% respecto al bienio anterior en lugar del 10% inicialmente propuesto por el Secretario Ejecutivo. Respecto al fondo de contingencia adicional propuesto inicialmente para los costes adicionales que supongan el futuro acuerdo y/o decisiones de la COP15, el SBI30 "tomó nota" pero invita al Secretario Ejecutivo a que proponga otra estimación de presupuesto adicional tras la cumbre de Copenhague para considerarlo en el SBI 32 (junio 2011) al considerar que entonces se sabrá con más precisión cuáles son las necesidades financieras para la puesta en marcha del acuerdo post-2012.
- Fondo de Adaptación: Se presentará el informe del Fondo de Adaptación sobre sus avances a lo largo de 2009 en cuanto a lo necesario para su operacionalización y se empezarán a preparar los términos de referencia para el futuro examen del Fondo, que tendrá lugar por primera vez en el año 2011.