

Las negociaciones climáticas de Lima a París

Rómulo Acurio*

RESUMEN

Las negociaciones climáticas bajo la CMNUCC se dirigen este año a la cita de París para adoptar un nuevo acuerdo climático universal y legalmente vinculante. Este artículo resume los resultados de la Conferencia de Lima (diciembre 2014), que sentó las bases para las negociaciones de este año, e identifica los asuntos políticos más sensibles abordados actualmente por este complejo proceso. También resalta algunos objetivos y prioridades de la Presidencia peruana de la COP20.

Palabras clave: cambio climático, Perú, negociaciones multilaterales, CMNUCC.

Climate negotiations from Lima to Paris

ABSTRACT

Climate negotiations under the UNFCCC head this year towards the Paris deadline to adopt a new legally-binding and universal agreement. This article summarizes the outcomes from the Lima Conference (December 2014), which laid the grounds for negotiations this year, and identifies the most sensible political issues currently addressed by this complex process. It also highlights some objectives and priorities of the Peruvian Presidency of COP20.

Key words: Climate change, Peru, multilateral negotiations, UNFCCC.

* Ministro en el Servicio Diplomático del Perú. Representante Adjunto del Perú para el Cambio Climático Diplomático de carrera. Correo electrónico: racurio@ree.gob.pe

1. Introducción

La 20ª Conferencia de Estados Parte de la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático (COP20/CMP10) concluyó en Lima en la madrugada del domingo 14 de diciembre de 2014, luego de trece días de deliberaciones.

La conclusión tardía pero exitosa del evento arribó como un verdadero alivio para la comunidad internacional, que temía un nuevo fracaso de la negociación climática — posiblemente la más compleja del mundo— y para el Perú, país anfitrión, que había invertido importantes recursos humanos y financieros para su organización.

En efecto, no fue tarea fácil para el Perú acoger y conducir un evento que congregó en Lima a más de 12 000 personas, entre ellas delegados oficiales, representantes de la sociedad civil, empresarios, científicos y líderes indígenas, al igual que dignatarios y personalidades como el secretario general de Naciones Unidas, los jefes de Estado de Chile, Bolivia, Colombia, México y Nauru, y más de un centenar de ministros del Ambiente o de Relaciones Exteriores de todas las regiones del planeta.

¿En qué contexto se produjo la Conferencia? ¿Cuáles fueron los objetivos y la estrategia de la Presidencia peruana? ¿Qué resultados se consiguió en la COP20? Sobre esa base, ¿cuál es el estado de la negociación hacia París? ¿Y cuáles son las posibles prioridades peruanas este año? Este artículo se propone brindar algunas respuestas a estas interrogantes.

2. Contexto previo a la Conferencia

El contexto de la COP20 estuvo marcado por varios factores. En el plano científico, un factor importante previo a la COP fue la publicación en 2014 de los capítulos sucesivos del 5º Informe del Panel Internacional para el Cambio Climático¹, que demostró, con mayor evidencia científica que nunca, que los efectos sociales y naturales del cambio climático son severos e irreversibles; que la ventana de oportunidad para reducir las emisiones se cerrará pronto; que es indispensable preparar una adaptación transformadora de las ciudades y sectores productivos; y que la mitigación y adaptación aceleradas presentan múltiples oportunidades de cobeneficios económicos y ambientales.

En el plano público, sin duda tuvo un importante impacto la Cumbre del Clima² convocada por el secretario general de Naciones Unidas el 23 de septiembre de 2014, durante la cual cientos de miles de ciudadanos se manifestaron en las calles de Nueva

¹ IPCC *Climate Change 2014 Fifth Assessment Report (AR5)* (ipcc.ch/pdf/assessment-report).

² Consultar resultados de la Cumbre de NY: www.un.org/climatechange/summit.

York mientras que mandatarios, líderes empresariales y dirigentes sociales lanzaron numerosas coaliciones de acción climática en sectores clave como la energía, las ciudades, el transporte, la agricultura y las finanzas, entre otros.

A su vez, en el plano político, es indispensable mencionar el positivo efecto sobre la COP de algunos importantes anuncios de mitigación realizados por varios de los principales países emisores. Se trata, en particular, del anuncio de la Unión Europea de reducir sus emisiones en al menos 40% para 2030 y, por supuesto, la declaración conjunta chino-norteamericana³ para el establecimiento, por un lado, en China, de un pico de emisiones hacia 2030, con una meta de 20% de energía no fósil hacia ese año; y, del otro, en Estados Unidos, una meta de reducción de emisiones de entre el 26 y 28% respecto de 2005 hacia 2025, dos anuncios sin precedentes para ambos países.

En fin, en el plano de las negociaciones, el contexto de la COP20 estaba marcado por los mandatos de las conferencias previas. En efecto, le tocaba a Lima sentar las bases del futuro acuerdo de París, que deberá establecer una nueva alianza mundial contra el cambio climático, por primera vez con metas específicas de parte de todos los países. Se trata de un objetivo histórico porque, como se sabe, la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático⁴, suscrita en 1992, solo estableció obligaciones genéricas, y luego el Protocolo de Kioto⁵ fijó obligaciones específicas solo para los países desarrollados, y aún no para todos ellos (ya que, por ejemplo, Estados Unidos nunca ratificó el instrumento).

Por eso, en 2011, en la COP de Durban, se había decidido negociar un nuevo acuerdo climático legalmente vinculante, con obligaciones para todos, y desde entonces, el Grupo de Trabajo Ad Hoc de la Plataforma de Durban (ADP) había realizado discusiones iniciales para explorar el posible contenido de dicho acuerdo. En 2013, la COP19 de Varsovia⁶ había decidido que en Lima se daría consideración adicional al borrador del texto de negociación del nuevo acuerdo.

Sin duda, todos estos factores de los planos científico, público, político y de la negociación influyeron, varios de ellos de manera positiva, en el desarrollo de la Conferencia de Lima.

³ US-China Joint Announcement on Climate Change (www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change).

⁴ Texto en español de la CMNUCC: unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf.

⁵ Texto en español del PK: unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf.

⁶ Consultar resultados de la COP19 de Varsovia en: unfccc.int/key_steps/warsaw_outcomes/items/8006.php

3. Objetivos y estrategia peruana

Teniendo en cuenta este clima general de las negociaciones, y a la luz de los resultados de la Conferencia previa en Varsovia, a inicios de 2014 la Presidencia peruana de la COP20 estableció algunos objetivos generales.

Sin duda, el objetivo central era que en Lima, por primera vez, se establecieran las bases de un acuerdo climático universal con obligaciones para todos. La COP20 tenía como tarea aprobar los elementos del primer acuerdo climático universal con obligaciones concretas. En ese contexto, la COP20 debía definir la información que todos los países sin excepción debían presentar durante 2015 para demostrar sus contribuciones nacionales en respuesta al cambio climático.

Dado que el futuro acuerdo climático universal debe entrar en vigor recién en 2020, la COP20 también tenía la tarea crucial de tomar decisiones concretas sobre qué hacer mientras tanto, de 2014 a 2020, para acelerar la acción global y colocar al mundo en una ruta segura que evite un calentamiento mayor a los 2 °C. En Lima se esperaba acordar acciones precisas para difundir y apoyar políticas exitosas de mitigación y adaptación al cambio climático en el corto y mediano plazo.

De otro lado, la COP20 era muy importante para consolidar el financiamiento climático mundial porque, con ocasión de la Conferencia, se debía producir la primera capitalización para la puesta en marcha del Fondo Verde para el Clima, el principal mecanismo para apoyar las acciones de los países en desarrollo.

Asimismo, había expectativa de que la Conferencia de Lima significara un salto cualitativo para la acción internacional en materia de adaptación al cambio climático, en particular mediante el impulso hacia la intensificación del uso de los Planes Nacionales de Adaptación como herramienta para facilitar el trabajo de adaptación al cambio climático de los países. Asimismo, se esperaba lograr la capitalización del Fondo de Adaptación para asegurar su continuidad.

En mitigación se esperaba adoptar decisiones que permitieran dar continuidad a los procesos de revisión de inventarios de gases de efecto invernadero de los países desarrollados, cruciales para verificar el cumplimiento de los compromisos bajo la Convención (compromisos de Cancún⁷) y el Protocolo de Kioto. Un importante hito previsto en Lima era el comienzo del proceso de Evaluación y Revisión Internacional de la acción en mitigación de estos países, porque permitiría aumentar la transparencia en el proceso internacional.

⁷ Consultar Acuerdos de Cancún: unfccc.int/key_steps/cancun_agreements/items/6132.php.

En lo que se refiere al tema de bosques, se tenía la expectativa de que en la COP20 se diera inicio a la fase de implementación de las decisiones adoptadas sobre el mecanismo de REDD+⁸, incluyendo las del Marco de Varsovia, y que se confirmaran los compromisos de los países en desarrollo y desarrollados para poner en marcha esquemas de pagos por resultados.

Varios otros resultados sustantivos se esperaban de la COP20, entre ellos la instalación del mecanismo internacional sobre pérdidas y daños, creado para abordar situaciones de perjuicio económico y social irreparable; el mejoramiento de los programas para la transferencia de tecnologías; programas para la formación de capacidades; y la promoción del acceso a la información pública en materia climática.

Asimismo, desde inicios de 2014 el Perú había expresado su deseo de trabajar con el secretario general de Naciones Unidas y otros socios globales para el fortalecimiento en la COP20 de iniciativas sectoriales público-privadas para aumentar la ambición pre-2020, en seguimiento a lo que se anunciara en la Cumbre de Nueva York prevista en septiembre de ese año.

A su vez, el Perú estaba convencido de que el éxito de la COP20 era también una tarea de América Latina y el Caribe y que la región podía y debía contribuir a fortalecer la confianza global para un Acuerdo en 2015.

Finalmente, el Perú consideraba que la COP20 era una ocasión importante para posicionar algunos desafíos especiales de nuestro país y nuestra región, como aquellos referidos a los bosques, el agua y los glaciares, las ciudades sostenibles y el océano, a fin de resaltar las necesidades y oportunidades de cooperación en cada tema.

A fin de lograr estos resultados, la Presidencia peruana de la COP20 conformó un equipo de negociaciones, codirigido por los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Ambiente, que apoyó durante todo el año el trabajo del presidente designado de la Conferencia, el ministro del Ambiente Manuel Pulgar Vidal.

El equipo peruano de negociaciones también diseñó y ejecutó a lo largo del año una estrategia de facilitación internacional en cinco planos simultáneos.

En el plano regional, se procuró el posicionamiento del Perú en América Latina y el Caribe como Presidencia de la COP20 y se alentó convergencias regionales mediante reuniones coorganizadas con Chile y Brasil y respaldadas por la CEPAL. Asimismo, se trabajó de cerca con AILAC (Asociación de Estados Independientes de América Latina), el bloque de negociación al que pertenece el Perú, para obtener su respaldo

⁸ La sigla REDD+ significa: *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*. Se trata de un programa de mitigación y adaptación climática en el sector forestal desarrollado por FAO/PNUD/PNUMA/CMNUCC. Consultar detalles en: unredd.org/AboutUNREDDProgramme/FAQs_Sptabid/4827/language/en-US/Default.aspx.

activo para avances procesales y resultados específicos de común interés, en particular en los temas de adaptación y financiamiento.

En el plano bilateral, el equipo de la Presidencia peruana realizó numerosas visitas y reuniones para alentar decisiones internas y flexibilidad negociadora de parte de los principales actores, en particular avances en la agenda interna de mitigación de los mayores países emisores (Estados Unidos, China, Unión Europea, Rusia, Japón, India, etc); y para alentar anuncios sustantivos antes de la COP20 en materia de financiamiento climático, comenzando por la efectiva capitalización del Fondo Verde para el Clima en 2014. En ese contexto, cabe destacar la organización en agosto de la *Semana de Financiamiento Climático de Lima*, que congregó en el Perú a negociadores de finanzas y representantes de entidades financieras de países desarrollados y en desarrollo, en preparación a la COP20.

En el plano multilateral, la Presidencia peruana se esforzó por apoyar un proceso ambicioso y transparente en el marco del Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Plataforma de Durban (ADP) con el fin de preparar y facilitar una decisión sobre los elementos del borrador del texto de negociación (*Lima Draft*); sobre las contribuciones nacionalmente determinadas (INDCs); y sobre el llamado Workstream 2, dirigido a acelerar antes de 2020 las acciones climáticas de mitigación y adaptación, tanto de obligaciones existentes como de nuevas iniciativas.

También en el plano multilateral, pero en el marco de los otros órganos subsidiarios (Órgano Subsidiario de Implementación —SBI—, y Órgano Subsidiario de Asesoría Científica y Técnica —SBSTA—), el equipo peruano procuró preparar la obtención en Lima de otros resultados vinculados a la implementación de mandatos previos, entre ellos los referidos a la mitigación, adaptación, financiamiento, el mecanismo sobre bosques (*REDD+*), uso de tierras y agricultura, mercados y no mercados, transferencia y desarrollo de tecnología y formación de capacidades, entre otros.

Finalmente, en el plano no estatal, la Presidencia peruana de la COP20 se esforzó por alentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en la Conferencia. También buscó preparar, en coordinación con Francia y la Oficina del Secretario General de Naciones Unidas, una iniciativa de acción climática con actores no estatales que pudiera dar seguimiento, en Lima y después, a las coaliciones cooperativas lanzadas durante la Cumbre de Nueva York de septiembre en varios sectores clave.

Asimismo, durante todo el año, en coordinación con los responsables de la relación con el frente público del Ministerio del Ambiente, el equipo de negociaciones peruano sostuvo numerosos encuentros con representantes de pueblos indígenas, juventudes, académicos y empresarios nacionales e internacionales a fin de informarles sobre el estado de las negociaciones y recabar sus propuestas y sugerencias.

4. Resultados de la COP20

A la luz del contexto internacional previo, así como de los objetivos y la estrategia reseñados de la Presidencia peruana de la Conferencia, se puede decir que los resultados de la COP20/CMP109 contribuyeron a construir confianza y algunos consensos en el camino hacia París.

Ante todo, se adoptó una decisión, denominada el «Llamado de Lima a la Acción Climática» (*Lima Call for Climate Action*)¹⁰, que estableció varias cosas importantes.

En primer lugar, confirmó la determinación universal de adoptar en París un acuerdo jurídicamente vinculante para abordar todas las dimensiones del cambio climático de una manera balanceada (mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología, capacitación y transparencia, entre otros), con un anexo que contiene los elementos de un texto de negociación, que reflejan un trabajo en progreso y el punto de partida para las negociaciones que deben proseguirse en Ginebra en febrero y sucesivamente.

También definió el compromiso de todos los países de alcanzar un acuerdo ambicioso en consonancia con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

Asimismo, reafirmó la invitación a todas las partes, sin excepción, a comunicar este año a la Secretaría sus contribuciones nacionales, acordándose que cada contribución representará necesariamente una progresión más allá del compromiso actual de esa Parte y solicitándose que dicha información sea presentada de una manera que facilite su claridad, transparencia y comprensión.

De otro lado, la decisión de Lima definió algunos criterios para la información cuantificable a ser incorporada, la posibilidad de incluir eventuales contribuciones sobre adaptación, la invitación a hacer una referencia a la equidad y a la ambición de la contribución nacional y la solicitud a la Secretaría de preparar para el 1 de noviembre un informe de síntesis sobre el efecto agregado de todas las contribuciones nacionales presentadas.

Respecto del período anterior a 2020, reafirmó las obligaciones existentes en virtud de la Convención y del Protocolo de Kioto, la decisión de continuar con el examen técnico de las oportunidades con un alto potencial de mitigación y el acuerdo para fomentar la aplicación acelerada de tales opciones de políticas.

En fin, la decisión acordó proporcionar oportunidades significativas y regulares para la participación efectiva de los actores estatales y no estatales, incluyendo la

⁹ Ver documentos resultantes de la COP20/CMP10 en: http://unfccc.int/portal_espanol/items/3093.php

¹⁰ Consultar texto completo en: www.cop20.pe/18165/llamado-de-lima-para-la-accion-climatica

convocatoria en adelante en cada Conferencia de un evento de alto nivel para mejorar la cooperación entre ellos.

Además de estos resultados, obtenidos en el marco de la Plataforma de Durban, la Conferencia de Lima obtuvo otros resultados destacables.

En efecto, se fortaleció el mecanismo financiero de la Convención mediante una primera exitosa capitalización del Fondo Verde para el Clima (GCF) que, antes de Lima, había generado importantes compromisos de Estados Unidos (3000 millones USD), Japón (1500 mill), Alemania (1000 mill), Francia (1000 mill), Reino Unido (500 mill), entre otros. Con los anuncios de aporte adicionales realizados en Lima por parte de Noruega, Australia, Bélgica, Perú (6 mill USD), Colombia y Austria, se alcanzó la importante cifra total de 10 200 millones de dólares. Por su parte, en respectivas decisiones de la Conferencia, se acordó solicitar al GCF acelerar la operativización de sus ventanillas de adaptación y mitigación, poner en marcha su dispositivo para el sector privado y considerar proyectos relevantes para el mecanismo REDD+. Asimismo, gracias a un aporte de 55 millones USD de Alemania, en Lima se consiguió la capitalización del Fondo de Adaptación.

También se realizó, por primera vez en una COP, un evento de alto nivel para alentar la acción climática pre 2020 con participación de actores no estatales (*Lima Climate Action Day*, el 11 de diciembre) y, vinculado a ello, el lanzamiento en Lima de un nuevo portal de la Secretaría de la Convención, bautizado Portal NAZCA (*Non-state Actor Zone for Climate Action*), para aumentar la visibilidad de las acciones climáticas que llevan a cabo los actores no estatales, entre ellos ciudades, regiones, empresas y entidades de la sociedad civil, incluyendo iniciativas de cooperación internacional (www.climateaction.unfccc.int).

De otro lado, al final de la COP, se lanzó la *Agenda de Acción Lima-París (Lima-Paris Action Agenda)*¹¹, iniciativa conjunta de los Gobiernos de Perú, como presidencia actual, y de Francia, presidencia futura, junto con el secretario general de Naciones Unidas, para reconocer y alentar la acción climática pre 2020 en materia de mitigación y adaptación, en particular las iniciativas cooperativas (en curso y nuevas) entre actores estatales y no estatales, en seguimiento de la Cumbre del Clima de Nueva York y con el fin de obtener anuncios sustantivos en varios sectores clave durante la COP21.

A su vez, cabe destacar la realización exitosa en Lima de la primera evaluación multilateral de las acciones de mitigación de los países desarrollados (*multilateral assessment process*), una primicia en materia de monitoreo, reporte y verificación

¹¹ Consultar texto completo en: www.cop20.pe/en/18732/comunicado-sobre-la-agenda-de-accion-lima-paris.

del cumplimiento de las obligaciones de reducción de emisiones en virtud de la Convención y del Protocolo de Kioto.

También se debe señalar el avance cualitativo en Lima de la agenda de adaptación climática mediante la ampliación y fortalecimiento del instrumento de los Planes Nacionales de Adaptación (NAPs - *National Adaptation Plans*); el inicio de la consideración del financiamiento de los NAPs por el Fondo Verde; el lanzamiento de la Red Global NAP (formada por Perú, Estados Unidos, Alemania, Filipinas, Togo, Reino Unido, Jamaica y Japón); la puesta en marcha de la *Iniciativa de Lima para el Conocimiento en Adaptación*, un proyecto piloto en los Andes que se replicará luego en otras regiones del mundo; y el encargo a la Secretaría de elaborar un informe sobre mejores prácticas derivadas de conocimientos locales, indígenas y tradicionales para determinar cómo aprovecharlos mejor en acciones de adaptación en el mundo.

Otro resultado importante de la COP20 fue la constitución del Comité Ejecutivo y la adopción del primer programa de trabajo bienal del *Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños*, dirigido a enfrentar situaciones graves donde la adaptación ya no es posible y se requiere, más bien, reparar daños sociales, económicos o ambientales, asunto de especial importancia para los países isleños y los países menos desarrollados, así como grupos indígenas y minorías.

Igualmente, se puede señalar el respaldo político por la COP al V Informe del Panel Internacional del Cambio Climático (IPCC), publicado en 2014, con el reconocimiento de que dicho documento representa la evaluación «más comprehensiva y robusta» del cambio climático a la fecha y que ofrece una visión integrada de las perspectivas científica, técnica y socioeconómica del fenómeno.

Tiene importancia asimismo la celebración en Lima, por primera vez en una COP, de una «Jornada de REDD+» (*Lima REDD+ Day*), destinada a fomentar la implementación del mecanismo dedicado a la reforestación y a enfrentar la deforestación y degradación de suelos, jornada durante la cual se lanzó el primer repositorio de información global (*REDD+ Information Hub*); y se realizó la primera reunión de puntos focales nacionales para REDD+. Asimismo, en seguimiento a Brasil, que hizo lo propio en 2013, varios países presentaron por primera vez sus niveles de referencia en materia de emisiones forestales, con vistas a aprovechar en el futuro el esquema de pagos por resultados del mecanismo REDD+.

De otro lado, en materia de tecnología, se aprobó en Lima una decisión que solicita al Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC) determinar de qué manera los resultados de los exámenes de necesidades (*Technology Needs Assessments*) y los planes nacionales de tecnología podrán transformarse en proyectos debidamente financiados e implementados.

Asimismo, hay que resaltar la adopción por primera vez en Lima de un programa sobre clima y género, el «Programa de Trabajo de Lima sobre Género», que promoverá en el bienio 2015-2016 acciones de sensibilización e implementación de políticas climáticas con enfoque de género.

Igualmente importante fue la publicación de la *Declaración Ministerial de Lima sobre Educación y Concientización*, dirigida a incluir de manera progresiva la dimensión climática en los programas de educación y de comunicación pública a nivel mundial.

También se puede mencionar, en materia de arreglos institucionales, la decisión de iniciar una reflexión, en base a un informe solicitado a la Secretaría, sobre la posibilidad de establecer una periodicidad bienal a las COP, así como de alternar su sede entre Bonn y otras capitales en el futuro.

En fin, en el plano regional, conviene resaltar la presentación durante la COP20 de dos declaraciones que la Presidencia peruana de la Conferencia buscó alentar tempranamente. La primera es la *Declaración del CELAC sobre cambio climático* que, además de apoyar al Perú, identificó varias posiciones regionales comunes sobre financiamiento y adaptación, documento importante porque la región no había expresado una posición común en ninguna COP desde Cancún en 2010. La segunda es la *Declaración de la Alianza del Pacífico sobre cambio climático*, anunciada en Lima en presencia de los presidentes de México, Chile, Colombia y Perú, que contiene algunas posiciones comunes del grupo sobre mitigación, adaptación y financiamiento climático.

5. Estado de la negociación hacia París

Los distintos resultados señalados fueron posibles porque en Lima se expresaron o confirmaron varios equilibrios políticos que, seguramente, determinarán las posibilidades y dificultades de la negociación climática del Acuerdo de 2015.

Algunos de esos equilibrios se expresaron en las decisiones de la COP, en particular el «Llamado de Lima a la Acción Climática». Otros no pudieron expresarse en textos adoptados en Lima pero, sin duda, están latentes y se manifestarán en las negociaciones este año y después.

A continuación se hace una reseña del estado de algunos asuntos centrales de la negociación en la perspectiva de París.

Sin duda, uno de los más arduos es el tema de la diferenciación. En efecto, se trata de definir si todos los países, desarrollados y en desarrollo, deben adoptar el mismo tipo de compromisos y las mismas reglas para cumplirlos. Subyace a este tema un desafío de equidad, asociado al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas

(CBDR), es decir cómo reflejar en el futuro acuerdo, de un lado, la responsabilidad histórica asignada a los países desarrollados y sus mayores capacidades económicas y tecnológicas para tomar acción y, de otro, el «derecho al desarrollo» de los países emergentes y menos desarrollados.

Como se sabe, la Convención reconoce principalmente dos categorías de países para el establecimiento de obligaciones (Anexo I y No-Anexo I). Ante esta situación, en los últimos años se han propuesto numerosos posibles criterios alternativos de diferenciación y equidad (asignación de cargas de mitigación según historia, población, indicador per cápita, emisiones con base a producción o a consumo, índice de responsabilidad y capacidad, etc), pero todos se enfrentan a dificultades metodológicas y, por supuesto, políticas.

Por su parte, la Decisión de Durban estableció que el Acuerdo de 2015 sería «aplicable a todas las Partes», pero sin que hubiera consenso respecto de si eso significaba similar forma legal de compromisos para todos los países, similar ambición cuantitativa o ambas cosas. Existe general acuerdo sobre la importancia de establecer las diferencias entre los compromisos de los distintos países. Sin embargo, a falta de consenso, en Varsovia se eligió (y en Lima se confirmó) un esquema de auto-diferenciación, invitándose a los países a determinar de manera autónoma sus contribuciones de mitigación futuras.

Sobre esa base, se plantea la pregunta relacionada de si se debe o no establecer un proceso para calificar la adecuación y/o equidad de las contribuciones determinadas a nivel nacional. Adicionalmente, se presenta la interrogante sobre la naturaleza de las contribuciones nacionales, es decir si las contribuciones deben ser cuantificadas para el conjunto de la economía del país (*economy-wide*); o cuantificadas pero referidas a uno o más sectores específicos (*sector-wide*); o solo cualitativas y programáticas: o una combinación de esas opciones, según el caso.

Adicionalmente, en función de esas opciones, se trata de optar entre reducciones cuantificadas de emisiones expresadas en términos absolutos; reducción de emisiones en relación con una línea de base a especificar; reducción de la intensidad de emisiones (por unidad de producto económico); o políticas y medidas generales, sin especificar indicadores.

Asimismo, se plantea la pregunta de si el nuevo acuerdo debe establecer obligaciones legales de contribuciones para todos los pilares de la Convención (mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología, capacitación) y, por supuesto, si esas obligaciones deben ser similares para todos los países, más allá de su nivel de desarrollo respectivo.

En cuanto al tema de la diferenciación, la COP20 produjo un equilibrio político difícil sobre el cual se deberá construir nuevos consensos este año. En efecto, en la decisión de Lima, de un lado, se reconfirmó como principio rector del futuro acuerdo el principio de «las responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades», reclamado por los países en desarrollo. Sin embargo, de otro lado, se añadió la frase «a la luz de las circunstancias nacionales diferentes» que, sin duda, califica el alcance del principio citado. Naturalmente, se trata ahora de determinar de qué modo se podrá traducir este equilibrio de manera operativa en la definición de responsabilidades diferenciadas sobre mitigación, adaptación, medios de implementación y transparencia, entre otros.

De otro lado, en materia de mitigación, en Lima se logró, por una parte, confirmar el carácter universal de los futuros compromisos de mitigación, tanto por países desarrollados como en desarrollo, aunque se introdujo un criterio de flexibilidad para los menos desarrollados y los países isleños, excluyéndose todo requerimiento específico sobre la contabilidad en materia de uso de suelos, asunto que reclamaban varios países desarrollados. Asimismo, al establecerse que el componente de adaptación es voluntario, implícitamente se convino en que la mitigación es el elemento central de las contribuciones nacionales esperadas en 2015.

Por otra parte, en la decisión de Lima se estableció una regla del «no retroceso» (*non-backsliding*), es decir el acuerdo de que todos los compromisos futuros deberán representar necesariamente una progresión respecto de los compromisos actuales de cada parte. Naturalmente, se deberá determinar si esta regla de «no retroceso» acordada en Lima deberá ser aplicada por igual a todos los países (en función de los tipos de compromiso) y si puede ser el cimiento de un mecanismo de mejoramiento creciente de los compromisos nacionales en el nuevo acuerdo.

Con relación al tema del financiamiento climático, la interrogante mayor sigue refiriéndose al nivel cuantitativo de compromisos esperado de parte de los países desarrollados, tanto antes como después de 2020. En ese contexto, los principales temas de debate son: si el financiamiento climático debe seguir siendo una obligación exclusiva de los países del Anexo I o si debe involucrar a países emergentes en condiciones de hacerlo; si el Fondo Verde para el Clima debe confirmarse como el principal mecanismo de provisión de fondos; si deben establecerse disposiciones vinculantes para que los países desarrollados incrementen el total de financiamiento a partir de 2020; si se debe fijar una meta financiera colectiva cuantificada; y si se debe incluir provisiones para promover la predictibilidad del financiamiento.

Asimismo, se discute si se debe proveer un proceso de revisión periódica de compromisos financieros; si se debe incluir provisiones para promover fuentes innovadoras

de financiamiento y/o la movilización de inversión privada; si se debe establecer criterios para dar prioridad a los países menos desarrollados y más vulnerables; cuáles deben ser los criterios para contabilizar los recursos privados dentro del monto total de financiamiento climático; si se debe establecer porcentajes o criterios para definir cuánto financiamiento se asigna a mitigación y cuánto a adaptación; y si debe establecerse o no criterios de condicionamiento a la provisión de fondos; entre otros asuntos.

Respecto de este tema del financiamiento climático, cabe resaltar que, en la decisión de Lima se logró, por una parte, incorporar un párrafo que, en el marco del futuro acuerdo vinculante, recuerda la obligación de los países desarrollados de proveer financiamiento predecible antes y después de 2020. Al mismo tiempo, como era de esperar, ni en la decisión de ADP ni en la de financiamiento pre-2020 (*Long-term finance*) se logró consenso sobre posibles compromisos numéricos anuales o monitoreo financiero, asuntos reclamados por los países en desarrollo.

En adición, en otro resultado de Lima asociado al anterior, de un lado se admitió el posible financiamiento de partes distintas a los países desarrollados («se reconoce el apoyo complementario de otras partes»), pero de otro lado no se aceptó la idea de alentar o solicitar el apoyo financiero de todos los países en condiciones de proveerlo (*«in a position to do so»*).

Sin duda, estos equilibrios difíciles alcanzados en Lima en materia de financiamiento no hacen más que acentuar la importancia de que, este año, se genere mayor claridad sobre posibles sendas cuantitativas de financiamiento de los países desarrollados antes y después de 2020, así como alguna convergencia sobre un posible futuro sistema de monitoreo y revisión de los flujos financieros.

El tema de la adaptación climática también plantea varias dificultades en la negociación a venir. Primero, se trata de determinar si el futuro acuerdo contendrá o no un objetivo global o varios objetivos en materia de adaptación, ya sea una metas o plazos o magnitudes de apoyo a países en desarrollo. También se debate si el acuerdo deberá obligar o alentar a las partes a incorporar acciones de adaptación a sus planes de desarrollo o si se dejará eso a la potestad de cada cual y si se debe establecer o no una obligación explícita de asistencia financiera y tecnológica para dichos planes. Asimismo, se plantea la pregunta de si el futuro instrumento debe o no fortalecer las instituciones y mecanismos de adaptación ya existentes, si estas deben ser reformadas o si se debe establecer un registro de acciones de adaptación nacionales, entre otras ideas.

Con relación a este tema, como se indicó en la sección anterior, se puede decir que en Lima se consiguió un avance cualitativo de la agenda de adaptación climática mediante la ampliación y fortalecimiento de los NAPs y otros arreglos institucionales. Adicionalmente, en la decisión de Lima del ADP se decidió, por una parte, definir

el carácter voluntario de las comunicaciones nacionales o contribuciones (INDCs) sobre adaptación. Por otra parte, la inclusión de dicho párrafo sobre adaptación en la decisión de Lima dio alguna seguridad a muchos países en desarrollo de que el acuerdo de París otorgará la necesaria paridad política y/o legal a la adaptación respecto de la mitigación. Naturalmente, en las negociaciones de este año se trata de determinar de qué manera la inclusión de contribuciones voluntarias en adaptación podría o debería servir para construir la indicada paridad en el futuro acuerdo y en los mecanismos de la Convención.

Otro tema delicado e importante en las futuras negociaciones es el referido a las «pérdidas y daños». Aquí se trata de determinar cómo enfrentar los efectos ambientales, sociales o económicos de eventos extremos o de lenta progresión (elevación del mar) que, por su gravedad, ya no pueden ser solucionados mediante acciones de adaptación y requieren, más bien, esquemas nacionales o internacionales, públicos o privados, de manejo de riesgo, seguros y/o compensación. Sin duda, se trata de un asunto que genera mucha preocupación financiera en los países desarrollados. Así, en las negociaciones se trata de determinar si el acuerdo debe contener compromisos o siquiera una mención al tema y, en función de eso, se debate si el acuerdo, un anexo o una decisión deben contener disposiciones referidas a esquemas institucionales y financieros para dar respuesta a situaciones de perjuicios irreparables. En ese contexto, se discute si el acuerdo debe o no incluir provisiones para fortalecer el Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños, establecido en la COP 19.

Respecto de este tema, en Lima, de un lado, la decisión adoptada prefirió evitar una mención explícita a las pérdidas y daños como un asunto distinto a la adaptación en los párrafos referidos al futuro acuerdo climático. De otro lado, como deseaban los países menos desarrollados y las islas, la decisión incluyó una referencia preambular al Mecanismo de Varsovia, así como varias menciones sustantivas al tema como opciones del documento de elementos del acuerdo. En general, se puede decir que en Lima se elevó la visibilidad y polarización política en este tema y, por tanto, parece inevitable que la negociación de este año deberá buscar resolver varios asuntos, en particular el estatus legal del tema y las implicancias políticas y financieras de mecanismos de compensación reclamados por algunos países.

Varios otros asuntos centrales de la negociación no pudieron ser abordados sustantivamente en Lima. Algunos de ellos son los siguientes:

El asunto de la forma legal del acuerdo de París. En este tema, como lo han señalado diversos observadores, la negociación actual debe producir una combinación entre reglas comunes y acciones voluntarias. En efecto, se trata de combinar un enfoque de «arriba hacia abajo» (reglas y acciones vinculantes para todos a fin de alcanzar

un objetivo común) con un enfoque de «abajo hacia arriba» (acciones anunciadas libremente por cada país, en función de sus circunstancias, para alcanzar ese objetivo común). Como se sabe, la ventaja del primer enfoque es que puede aumentar la ambición colectiva, pero su desventaja es que puede reducir el número de participantes. Inversamente, el segundo enfoque puede aumentar el número de participantes pero reducir la ambición.

Vinculado a ello, las negociaciones deben establecer si las contribuciones nacionales serán o no legalmente vinculantes a nivel internacional; o serán vinculantes solo a nivel nacional a través de normas internas; o serán vinculantes a nivel internacional solo a través de normas nacionales. Relacionado a ello, se plantea la discusión de si las contribuciones determinadas a nivel nacional deben ser finalizadas en la COP 21 o si pueden estar sujetas a revisión posterior, así como si se debe establecer para ello un plazo determinado.

En vista de estas interrogantes, una opción «híbrida» a la que podría dirigirse la negociación es la elaboración de un acuerdo central que incluya reglas generales con fuerza legal sobre arreglos institucionales, criterios de medición y comparabilidad de contribuciones y disposiciones de transparencia, reporte y seguimiento, entre otros. Este acuerdo central podría ir acompañado de anexos para la determinación nacional de metas de emisión, funcionamiento de mercados, políticas sectoriales y otros asuntos dejados a la potestad de cada país.

Un pregunta relacionada a lo anterior es si el acuerdo de 2015 debe ser un Protocolo o más bien un instrumento con menor fuerza legal, como un «acuerdo de implementación», asunto que por cierto determinaría distintos procedimientos de perfeccionamiento interno en algunos países, entre ellos Estados Unidos. Asimismo, se plantean por supuesto otras interrogantes, por ejemplo si el acuerdo debe contener o no cláusulas de enmienda que le permitan evolucionar en el tiempo; o si debe contener anexos; o si debe implicar decisiones conexas de la COP.

Entrando al contenido, otro asunto central que no pudo ser abordado sustancialmente en Lima se refiere a la llamada meta agregada de largo plazo. En efecto, se trata de responder a la «brecha de ambición» entre, por un lado, el resultado agregado de todas las futuras contribuciones nacionales, si se mantiene el nivel actual y previsible de acciones de mitigación (*business as usual*, *BAU*) y, por otro, el nivel que sería necesario para mantener el aumento de la temperatura promedio por debajo de los 2 °C.

Al respecto, se discute si el nuevo acuerdo debe precisar explícitamente dicho objetivo de 2 °C; si debe adoptar un objetivo absoluto de concentraciones de gases de efecto invernadero; si debe fijar un año pico global para la reducción de emisiones; o proveer alguna otra guía de visión compartida. Subyace a esta discusión interrogantes

técnicas acerca de cómo determinar un año futuro para la inflexión de la curva de emisiones globales; y cómo definir las «trayectorias de emisiones» o los «presupuestos de carbono» (o una combinación de ambos esquemas) para los distintos países. En definitiva, se trata de definir qué reglas, de ser el caso, son necesarias (para algunos o para todos) a fin de cerrar la indicada «brecha de ambición».

Otro asunto importante es el llamado «ciclo de contribuciones», respecto del cual no se pudo lograr un consenso en Lima. Aquí, un tema central es si se debe establecer o alentar un año meta común (2025 o 2030) para las primeras contribuciones nacionales de mitigación, a ser presentadas en 2015, o para los plazos de presentación y/o revisión sucesivos (cada 5 o 10 años). También es necesario definir si los futuros ciclos deberían contener un proceso de consideración *ex ante* para aumentar la ambición; promover o examinar el efecto agregado de las contribuciones; contener metas fijas de corto plazo y metas indicativas de largo plazo; asegurar adecuación al objetivo de los 2 °C grados; revisar la performance *ex post*; velar por la consistencia con la ciencia; o alentar la cooperación internacional; entre otros asuntos.

Por supuesto, también se debe decidir en París si otros elementos de la acción climática (en particular la adaptación y el financiamiento) podrían o deberían tener sus propios ciclos de presentación y revisión de compromisos, y si estos ciclos deberían estar de algún modo articulados a aquellos referidos a la mitigación.

Otro tema crucial este año es la transferencia y desarrollo de tecnología para la mitigación y adaptación climática. Cabe precisar que, a pesar de ser este un pilar central de la Convención, las sucesivas Conferencias no han logrado acordar acciones multilaterales efectivas todavía en este campo. El Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC) y el Centro y Red de Tecnología Climática (CTCN), creados en 2010, han avanzado en el acopio de información y en la definición de algunas herramientas, en particular el Examen de Necesidades Tecnológicas (*Technology Needs Assessment*).

Sin embargo, estos arreglos institucionales no han conseguido resolver los nudos legales y comerciales contenidos en esta temática. Como en otras negociaciones internacionales (en particular en la OMC), toda definición efectiva de procesos de transferencia y desarrollo tecnológico debe encontrar una solución al problema del pago de los derechos de propiedad intelectual, principalmente poseídos por empresas de países desarrollados.

Por eso, en la negociación del acuerdo de París tiene especial importancia determinar si la transferencia tecnológica por parte de países desarrollados debe ser un compromiso obligatorio o solamente alentado; si el acuerdo debe establecer disposiciones vinculantes para que los países desarrollados retiren barreras, en particular referidas a los derechos de propiedad intelectual; si debe crearse un vínculo funcional entre el

mecanismo financiero y el mecanismo tecnológico (por ejemplo, si el Fondo Verde para el Clima debe establecer un canal o ventanilla específico para la compra de patentes); si la transferencia tecnológica debe destinarse principalmente a la mitigación o también a la adaptación; y si se debe o no establecer un mecanismo de transparencia para hacer efectivas las acciones de transferencia de tecnologías; entre otros asuntos.

Otro pilar central de la Convención es la formación de capacidades. Sin embargo, a diferencia de todos los demás, las COP no han creado aun ningún soporte institucional para apoyar acciones en este campo. Por ahora, la Conferencia se encarga de llevar adelante un espacio de discusión llamado Foro de Durban para reunir información sobre necesidades nacionales, recopilar buenas prácticas de capacitación y alentar su divulgación en los países en desarrollo. Por ello, la negociación del acuerdo de París debe definir si es necesaria la creación de un mecanismo permanente para la formación de capacidades y si esta tarea debe significar un esquema específico de financiamiento, entre otros por parte del Fondo Verde.

Otro asunto sensible en la negociación se refiere a los llamados mecanismos de mercado y de no mercado. Las últimas COP no han podido ponerse de acuerdo todavía acerca del establecimiento de una Plataforma de Intercambio de Información dentro de un denominado Marco para Aproximaciones Variadas (FVA), el cual permitiría relacionar las aproximaciones de mercado y de no mercado.

En esta materia, algunas de las principales interrogantes con vistas a París son: si el acuerdo debe o no contener provisiones sobre mercados internacionales y nacionales de carbono; si debe establecer disposiciones para asegurar una articulación efectiva y transparente entre los mercados regionales, nacionales y subnacionales; si debe incluir provisiones sobre mecanismos internacionales de no mercado; y si debe establecer reglas de contabilidad para ambos tipos de mecanismo; entre otros. En ese marco, se discute acerca de si se debe incorporar en el nuevo Acuerdo los mecanismos del Protocolo de Kioto (por ejemplo el Mecanismo de Desarrollo Limpio).

El último pilar central del futuro acuerdo será seguramente el de la transparencia en el cumplimiento de los compromisos. En la situación actual, las reglas de transparencia se distinguen según se trate de países Anexo I y No-Anexo I. En los Acuerdos de Cancún, la COP estableció nuevos mecanismos de Medida, Reporte y Verificación (MRV) para los esfuerzos y soportes de mitigación. En ese marco, los países desarrollados deben presentar informes bienales dentro de sus comunicaciones nacionales (BRs) (como se indicó arriba, en la COP20 por primera vez esos informes fueron sometidos a un proceso de evaluación multilateral), mientras que en el marco del Protocolo de Kioto deben presentar inventarios con periodicidad anual. Por su lado,

los países en desarrollo deben presentar informes bienales (BURs, por sus siglas en inglés) que solo son sometidos a consultas y análisis generales.

En esa situación, este año algunas de las principales opciones en materia de transparencia son las siguientes: si el Acuerdo debe mantener la distinción binaria indicada, eliminarla o crear otras distinciones; si tanto las contribuciones de los países desarrollados como en desarrollo deben ser revisadas con los mismos criterios de especificidad, año base, contabilidad, exigencia y periodicidad; si el nivel de transparencia exigida debe ser similar para todos los pilares (mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología); si, en esa línea, debe establecerse un mecanismo de transparencia para cada uno de ellos; y si, en cada caso, se debe realizar una diferenciación entre los requerimientos del MRV para distintos tipos de países.

Para terminar, conviene referirse a un asunto externo a la negociación del acuerdo pero que tiene un impacto directo sobre aquella: la agenda de acción para el período previo a la entrada en vigor del acuerdo, es decir el período 2015-2020 (denominado *Workstream 2*). En este tema, se observa, por un lado, la presión de los países en desarrollado para que los países desarrollados cumplan sus obligaciones de mitigación y financiamiento de corto y mediano plazo en el marco de la Convención y del Protocolo de Kioto. Por el otro, se manifiesta la expectativa de que, incluso antes de la firma del acuerdo, los países en desarrollo exploren y apliquen opciones de políticas con alto potencial para la mitigación climática, incluyendo de esquemas de cooperación con actores no-estatales, para lo cual se ha creado en el ADP el foro denominado Reuniones Técnicas de Expertos (*Technical Expert Meetings – TEMs*).

En este tema, la decisión adoptada en Lima reiteró las obligaciones existentes de los Estados desarrollados en virtud de la Convención y del Protocolo de Kioto, con énfasis en la necesidad de una rápida ratificación de la Enmienda de Doha. Asimismo, confirmó la conveniencia de seguir explorando y aplicando, mediante las reuniones de expertos técnicos (*TEMs*), acciones con alto potencial de mitigación y adaptación tanto en países desarrollados como en desarrollo, por parte de actores estatales, no estatales o de iniciativas cooperativas entre ambos.

Al respecto, en Lima los países no pudieron ponerse de acuerdo sobre ningún mecanismo para supervisar la acción pre 2020 porque, de un lado, la mayoría de países desarrollados se opusieron a cualquier tipo de fiscalización adicional del cumplimiento de sus obligaciones existentes bajo la Convención o el Protocolo de Kioto y, de otro lado, varios países emergentes importantes rechazaron cualquier examen multilateral de sus acciones antes de 2020, que consideran esencialmente voluntarias.

En esta materia, sin duda adquiere relevancia política la Agenda de Acción Lima-París (*Lima-Paris Action Agenda*), mencionada arriba, iniciativa voluntaria conjunta

de Perú, Francia y la Secretaría General de Naciones Unidas para reconocer y alentar la acción climática pre 2020 en seguimiento de la Cumbre del Clima de Nueva York y con el fin de obtener anuncios sustantivos en varios sectores clave durante la COP21.

Naturalmente, esta breve revisión de los asuntos sensibles de la negociación no es exhaustiva. Sin embargo, el logro del nuevo acuerdo climático en París seguramente deberá pasar por una solución justa y pragmática para la mayoría de ellos.

2. Las posibles prioridades del Perú este año

Como se sabe, le corresponde al Perú ejercer la Presidencia formal de este complejo proceso de negociación hasta fines de noviembre de 2015, cuando se inicie la COP21 de París y Francia asuma su conducción.

Con esa perspectiva, cabe recordar que el objetivo de la Presidencia peruana en 2014 fue dirigir y organizar con éxito la COP20 para proyectar una imagen externa de eficiencia y liderazgo y para dejar un legado interno en materia normativa, de inversión privada, de cooperación técnica y de sensibilización pública. En continuidad con ese objetivo, durante 2015 el Perú seguramente deberá esforzarse por consolidar su liderazgo externo en las negociaciones climáticas y, sobre esa base, consolidar el legado interno de la COP20.

A nivel externo, le tocará a nuestro país continuar ejerciendo un papel de facilitación, en estrecha coordinación con Francia, sosteniendo encuentros periódicos con los bloques de negociación y congregando a los negociadores principales para consultas informales sobre los temas más sensibles.

Asimismo, al haber asumido este año la Vicepresidencia del Fondo Verde para el Clima, le corresponderá al Perú contribuir a demostrar que dicha institución, luego de su primera exitosa capitalización, está en condiciones de apoyar acciones efectivas de adaptación y de mitigación en los países más necesitados de apoyo.

Al mismo tiempo, en seguimiento a lo hecho en 2014, nuestro país podrá continuar alentando o liderando convergencias entre los países de América Latina y el Caribe a fin de encontrar algunas posiciones regionales comunes en la perspectiva del nuevo acuerdo climático.

De otro lado, a nivel interno, a fin de asegurar el mayor legado posible de la COP20, el Perú podrá utilizar el capital de visibilidad y de credibilidad internacional logrados el año pasado para promover avances normativos y programáticos sustantivos a nivel nacional, regional y local en materia climática; alentar la inversión privada en sectores

con alto potencial (eficiencia energética, energías renovables, bosques, transportes, turismo, etc); atraer aun más transferencia tecnológica pública y privada en esos sectores; y profundizar el programa de sensibilización mediática y educativa sobre temas ambientales y climáticos iniciado con motivo de la COP20.

Para estos objetivos internos, sin duda tendrá especial importancia que, en cumplimiento de la decisión adoptada en Lima, el Perú pueda presentar en los primeros meses de 2015 una contribución nacionalmente determinada (INDC) coherente y diversa que organice la acción climática peruana y asegure nuestro desarrollo sostenible en los próximos años.

Fecha de recepción: 27 de febrero de 2015

Fecha de aprobación: 20 de abril de 2015