



LOS RESULTADOS DE COPENHAGUE:

Las negociaciones y el acuerdo



SERIE DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS DEL GRUPO DE ENERGÍA Y DESARROLLO DEL PNUD

FEBRERO DE 2010

El fortalecimiento de las capacidades de los encargados de la formulación de políticas para hacer frente al cambio climático: cómo hacer frente al cambio climático en los sectores claves

El proyecto del Grupo de Energía y Medio Ambiente del PNUD, *“Fortalecimiento de las capacidades de los encargados de la formulación de políticas para hacer frente al cambio climático”*, busca fortalecer las capacidades nacionales de los países en desarrollo a fin de fomentar opciones de políticas para hacer frente al cambio climático en los diferentes sectores y actividades económicas. Los objetivos generales del proyecto son dos:

- Aumentar la capacidad nacional de coordinar visiones ministeriales y participar en los procesos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático (CMNUCC), particularmente en el contexto del Plan de Acción de Bali;
- Evaluar flujos de inversión y de financiamiento para hacer frente al cambio climático para los sectores claves seleccionados y mejorar la capacidad de planificación sectorial para hacer frente al cambio climático.

Para respaldar la primera meta, el PNUD ha producido una serie de documentos informativos acerca de las negociaciones, los que incluyen:

- *La Hoja de Ruta de Bali: Los temas claves en negociación*, octubre de 2008
- *Financing under the Bali Road Map: Designing, Governing, and Delivering Funds* [El financiamiento dentro de la Hoja de Ruta de Bali: El diseño, control y entrega de fondos], julio de 2009
- *Las Acciones Nacionales adecuadas para Mitigación: Los temas claves en negociación*, agosto de 2009.

El objetivo de este documento es evaluar los resultados sustantivos de la Conferencia de Copenhague, incluido el estado de las negociaciones acerca de los temas principales dentro de las vías formales de negociación y las disposiciones del Acuerdo de Copenhague, y extraer las repercusiones para la puesta en práctica de acciones en los países en desarrollo. **Es importante observar que el análisis en este documento se basa en los textos de negociación de la CMNUCC como se encontraban en febrero de 2010. Los debates acerca de muchos de los términos empleados en este documento siguen adelante dentro del contexto de las negociaciones; por lo tanto, el uso de algunos de los términos es especulativo. Asimismo, las posiciones de las partes pueden haber cambiado, puesto que este documento se preparó. Si bien la autora cree haber reflejado de manera precisa las posiciones de las Partes, es posible que no se hayan capturado todos los matices considerados por éstas.**

Agradecimientos

Las opiniones vertidas en este documento, son personales de la autora, quien desea agradecer a los siguientes revisores por sus valiosos comentarios: Mirey Atallah, Simon Billett, Javier Blanco, Hernán Carlino, Rebecca Carman, Anilla Cherian, Tim Clairs, Bhujang Dharmaji Rao, Cassie Flynn, Yannick, Glemarec, Mamunul Khan, Robert Kelly, Juan Mancebo, Susanne Olbrisch, Oscar Paz, Martha Perdomo, Daniela Stoycheva, y Veerle Vandeweerd.

El proyecto y esta publicación han sido posibles gracias al generoso apoyo de los gobiernos de Noruega, Finlandia, Suiza y España, la Fundación Pro Naciones Unidas y el PNUD.

Descargo de responsabilidades

Las opiniones expresadas en esta publicación son propias de la autora y no necesariamente representan las de Naciones Unidas, incluido el PNUD, o sus Estados Miembros.

LOS RESULTADOS DE COPENHAGUE: LAS NEGOCIACIONES Y EL ACUERDO

DRA. ALINA AVERCHENKOVA
ANALISTA SENIOR, FIRST CLIMATE

ÍNDICE

Listado de siglas	ii
1. Introducción	1
2. La Hoja de Ruta de Bali y los resultados de Copenhague	2
3. La visión común	6
4. Una acción mejorada sobre mitigación y sus medios asociados de puesta en práctica	8
4.1 Los compromisos y acciones por parte de los países desarrollados	8
4.2 Las acciones de mitigación por parte de los países en desarrollo	11
4.3 REDD-plus	15
4.4 Otros temas dentro de la acción para la mitigación	16
5. La adaptación	18
6. Una acción mejorada acerca de la provisión de recursos financieros y de inversión	22
7. Una acción mejorada acerca del desarrollo y la transferencia de tecnología	26
8. Conclusiones: Las repercusiones de la puesta en práctica de acción para el cambio climático	28
Referencias	30

Listado de siglas

APEI	Alianza de los Pequeños Estados Insulares
GTE-PK	Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto
GTE-CLP	Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención
PAB	Plan de Acción de Bali
BAU	<i>Business as Usual</i> – Como hasta ahora
AC	Acuerdo de Copenhague
MDL	Mecanismo para un Desarrollo Limpio
CMP	Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes
CdP	Conferencia de las Partes
UE	Unión Europea
G-20	Grupo de los Veinte
G-8	Grupo de los Ocho
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gas de efecto invernadero
IPCC	Grupo Intergubernamental de expertos sobre el cambio climático
4IE IPCC	Cuarto Informe de Evaluación del IPCC
DPI	Derechos de Propiedad Intelectual
PMA	Países Menos Adelantados
UTCUTS	Uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura
MRV	Medición, Reporte y Verificación
NAMA	Acciones Nacionales Adecuadas de Mitigación
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
REDD-plus	Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques más Conservación
OSACT	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
PEID	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos dos años, las negociaciones internacionales sobre el cambio climático se han centrado en la negociación de un marco amplio para mejorar la acción con respecto al cambio climático. Se esperaba que estas negociaciones, que progresan en dos vías, una dentro del Protocolo de Kyoto y otra dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), proporcionaran un resultado acordado que perfilara los principales elementos del futuro marco en la conferencia sobre el cambio climático, CMNUCC, en Copenhague, en diciembre de 2009.

En Copenhague ambas vías de negociación presentaron textos de negociación inconclusos a la Conferencia de las Partes de la CMNUCC (CdP) y a la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CMP), que sirven como órganos rectores de la Convención y del Protocolo de Kyoto respectivamente. Se llevó a cabo más trabajo y se alcanzó un progreso en las negociaciones técnicas dentro de la CdP, que se refleja en el texto revisado que se publicó luego del encuentro en Copenhague.¹ Sin embargo, no fue posible finalizar las negociaciones técnicas y adoptar decisiones formales.

En un escenario paralelo en Copenhague, un grupo de Jefes de Estado, que representaba a los principales países emisores y a los principales grupos de negociación, pactó el “Acuerdo de Copenhague”², que perfiló los principales elementos del futuro marco y comprometió un monto significativo de financiamiento de países desarrollados para ayudar a los países en desarrollo a combatir el cambio climático. Sin embargo, el Acuerdo no se adoptó formalmente en la reunión plenaria de cierre en la CdP y la CMP, sino que “se tomó notas de aquello”, lo que lo dejó a nivel de declaración política más que de una decisión formal dentro de las Naciones Unidas.

La Conferencia de Copenhague estuvo por debajo de las altas expectativas de entregar un acuerdo a nivel de Naciones Unidas acerca de un futuro marco internacional

sobre el cambio climático. Sin embargo, los resultados alcanzados no se deben subestimar. Si bien el Acuerdo de Copenhague no fue adoptado de manera formal por todas las Partes, refleja un consenso político (aunque frágil) sobre los principales elementos del futuro marco entre los principales emisores y representantes de los principales grupos de negociación,³ alcanzado al nivel de Jefes de Estado, un desarrollo sin precedentes en los procesos internacionales de cambio climático a la fecha. Además, también se realizó un progreso importante acerca de distintos temas en las negociaciones técnicas formales dentro de la Convención.

Si bien existe cierta incertidumbre sobre el modo en que el Acuerdo de Copenhague calza dentro de las negociaciones multilaterales dentro del proceso de la CMNUCC, las negociaciones programadas para reanudar la sesión en abril de 2010 pueden tener en cuenta la orientación proporcionada por los líderes políticos a través del Acuerdo de Copenhague.

El objetivo de este documento es evaluar los resultados sustantivos de la Conferencia de Copenhague, incluido el estado de las negociaciones acerca de los principales temas dentro de las vías de negociación formales y las disposiciones del Acuerdo de Copenhague, y extraer las repercusiones para la puesta en práctica de acciones en los países en desarrollo.

¹ FCCC/CP/2010/2: Trabajo realizado por la Conferencia de las Partes en su decimoquinta sesión según indica el informe del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención.

² http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf

³ Existen varios grupos de negociación en el proceso de la CMNUCC, entre los cuales se encuentran, el Grupo de los 77 y China (incluye la mayoría de los países en desarrollo), el Grupo Paraguas (incluye EE.UU., Australia, Canadá, Rusia, Japón, Nueva Zelanda, Ucrania, y Kazajistán), la Alianza de los Pequeños Estado Insulares (APEI), y el grupo de los Países Menos Adelantados (PMA).

2. LA HOJA DE RUTA DE BALI Y LOS RESULTADOS DE COPENHAGUE

La Hoja de Ruta de Bali: Los antecedentes

Las negociaciones internacionales sobre acciones futuras para enfrentar el cambio climático han llevado a cabo hasta ahora con un enfoque de “dos vías”: la primera vía se lanzó en 2005 y la segunda en 2007.

La primera vía se encarga de los compromisos para los países industrializados (Partes del Anexo I) en el Protocolo de Kyoto para el período posterior a 2012, cuando acabe el primer período de compromiso de reducción de emisiones (2008-2012). Aborda en particular los objetivos de reducción de emisiones y los medios para su puesta en práctica. Estas negociaciones comenzaron en diciembre de 2005 en la primera sesión de la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CMP 1) realizada en Montreal. El trabajo se está llevando a cabo en un órgano subsidiario especialmente establecido, el Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del Anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto (GTE-PK).

La segunda vía de negociación se lanzó en la Convención dos años después, en diciembre de 2007. La Conferencia de las Partes en su decimotercera sesión (CdP 13) realizada en Bali adoptó el Plan de Acción de Bali⁴ que involucraba “un proceso global que permita la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo que comience ahora y se prolongue más allá de 2012, a fin de llegar a una conclusión acordada y de adoptar una decisión en su 15º período de sesiones”. El Plan de Acción de Bali identificó cuatro pilares fundamentales para mejorar la acción dirigida al cambio climático: mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento, y solicitó que las negociaciones abordaran aspectos que permitieran articular una visión común para la acción de cooperación a largo plazo, incluido un objetivo global a largo plazo de reducción de emisiones. Para realizar el trabajo, se estableció un nuevo órgano subsidiario dentro de la Convención – el Grupo de Trabajo Especial sobre cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP), al que se le requirió completar su trabajo para la reunión en Copenhague.

Si bien cada vía de negociación tiene su propio y definido mandato, existen numerosas conexiones entre ambos procesos, en particular en lo que concierne a la mitigación. Mientras el GTE-PK debate la próxima ronda de compromisos para los países industrializados que son Partes del Protocolo de Kyoto, el GTE-CLP, además de otros temas, considera compromisos para aquellos países desarrollados que no son Partes del Protocolo de Kyoto. Además, los debates sobre acciones de mitigación por parte de los países en desarrollo bajo el GTE-CLP están vinculados políticamente al progreso que se logre en los compromisos de los países desarrollados. Del mismo modo, las discusiones sobre la visión común y los objetivos a largo plazo para la reducción de emisiones en el GTE-CLP son de directa relevancia para el debate en el GTE-PK. Ambos órganos examinan las diferentes herramientas para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones y los medios para mejorar el costo efectividad de la mitigación, incluyendo a través de enfoques basados en el mercado. Además, se encuentran en marcha las negociaciones relacionadas con la futura arquitectura política bajo dos órganos subsidiarios de la CMNUCC (las negociaciones sobre los temas metodológicos relacionados con la reducción de emisiones provenientes de la deforestación y la transferencia de tecnología, por mencionar dos).

Además del Plan de Acción de Bali, la Conferencia de Bali en 2007 adoptó otras varias decisiones relacionadas con el futuro marco. El paquete de decisiones prospectivas que representaba a ambas vías de negociación dentro de la Convención y del Protocolo, que se adoptó en la Conferencia de Bali, fue denominado “la Hoja de Ruta de Bali”⁵. La Hoja de Ruta de Bali puso en marcha intensivo proceso de negociaciones bianual, sobre un futuro régimen de cambio climático mejorado, que debería culminar en diciembre de 2009 en la conferencia de cambio climático en Copenhague.

Las negociaciones en el GTE-PK y el GTE-CLP: Los principales asuntos y resultados

El GTE-CLP en su primer año de trabajo en 2008 tuvo un comienzo más bien lento. El primer año fue dedicado a construir confianza mutua entre las Partes, a planificar el

⁴ Decisión 1/CP.13.

⁵ Para obtener un análisis detallado, consulte ‘La Hoja de Ruta de Bali: Los temas claves en negociación’, Grupo de Energía y Medio Ambiente del PNUD, PNUD, 2008.

trabajo, y aclara las ideas y propuestas. Al mismo tiempo, el GTE-PK en 2008 se centró en el análisis de los medios para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones y la identificación de vías para mejorar la eficiencia de ejecución, incluidos los mecanismos flexibles, uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS), el costo de gases de efecto invernadero (GEI), y los sectores cubiertos.

En 2009 el GTE-CLP y el GTE-PK celebraron cinco sesiones de negociación antes de la Conferencia de Copenhague. Discusiones sobre los temas relacionados también tuvieron lugar en varios otros escenarios formales e informales, entre ellos, el Diálogo de Groenlandia, el Foro de las Principales Economías sobre Energía y Cambio Climático, el Grupo de los Ocho (G-8), el Grupo de los Veinte (G-20), y en cumbres mundiales y regionales sobre el cambio climático.

Las negociaciones en el GTE-PK presentaron poco progreso en 2009. Los países en desarrollo exhortaron a las Partes del Anexo I a comprometerse con ambiciosos objetivos de reducción de emisiones, mientras los países desarrollados sostuvieron que para realizar progresos con respecto a objetivos de reducción de emisiones globales e individuales y, en general, responder de manera eficiente al cambio climático era necesaria la participación de Estados Unidos y de los principales países en desarrollo. Por otra parte, no hubo acuerdo con respecto a la estructura legal del futuro marco y sobre la continuidad del Protocolo de Kyoto más allá de 2012. Los países desarrollados entendieron el resultado como un nuevo único acuerdo que emergiera de ambas vías de negociación (GTE-PK y GTE-CLP), mientras que los países en desarrollo deseaban que el Protocolo de Kyoto fuera enmendado y que continuara después de 2012.

En 2009, el GTE-CLP desarrolló un muy complejo texto de negociación, de casi 200 páginas, presentando varias propuestas y con numerosos corchetes que indicaban las áreas de desacuerdo. Si bien se logró algo de progreso en adaptación, reducción de la deforestación y degradación de los bosques en países en desarrollo más conservación (REDD-plus) y tecnología, las negociaciones sobre financiamiento y mitigación no avanzaron mucho. En términos generales, al momento de la Conferencia de Copenhague,

las negociaciones en ambos GTE lograron menos de lo que se necesitaba para obtener un resultado ambicioso.

La Conferencia de Copenhague

Las expectativas para la reunión en Copenhague eran muy altas; durante el último trimestre de 2009 esa Conferencia fue precedida por gran número de reuniones internacionales de alto nivel sobre el cambio climático, entre ellas, la Cumbre sobre el Cambio climático de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (APEI), la Cumbre sobre Cambio Climático convocada por el Secretario General, la Asamblea General de Naciones Unidas, y otras. A la Conferencia de Copenhague asistieron más de 45.000 participantes, incluidos observadores y negociadores, y 119 Jefes de Estado. De acuerdo a los informes de los medios de comunicación, esta conferencia fue la más grande en la historia de las Naciones Unidas, y ciertamente el mayor evento político de todos los tiempos centrado en el cambio climático.

Sin embargo, a pesar de este alto nivel de atención política al tema, ya estaba claro antes de la conferencia que no sería posible alcanzar un acuerdo general post 2012 en Copenhague. Si bien se había logrado algún progreso a nivel técnico en las distintas vías de negociación de la Hoja de Ruta de Bali durante 2008 y 2009, era necesaria una orientación política de alto nivel para resolver los principales asuntos críticos, en particular, los compromisos por parte de los países industrializados; las acciones de mitigación por parte de países en desarrollo; el financiamiento y la transferencia de tecnología, y la medición, reporte y verificación (MRV) de las acciones y del respaldo a esas acciones.

En Copenhague, tanto el GTE-PK como el GTE-CLP presentaron los resultados de su trabajo tal como lo solicitaban sus mandatos.⁶ El GTE-PK envió a la CMP 5 para su consideración un conjunto de proyectos de decisión, que incluían propuestas de proyecto de enmienda al Protocolo de Kyoto, todas las cuales todavía contenían opciones y “corchetes” en el texto propuesto, indicando un número considerable de temas no resueltos. Del mismo modo, el GTE-CLP presentó a la CdP 15 un conjunto de proyectos de decisión incompletos, que abarcaban los pilares

⁶ For the report of the AWG-KP see FCCC/KP/AWG/2009/17. For the AWG-LCA report see FCCC/AWG/LCA/2009/17.

fundamentales del Plan de Acción de Bali. La CdP y la CMP organizaron grupos de contacto en Copenhague para avanzar en las negociaciones sobre los temas no resueltos. Si bien fue posible avanzar sobre algunos de los temas en un escenario informal, las negociaciones en la CMP y la CdP se estancaron debido a desacuerdos con respecto a los procedimientos y la organización del trabajo. Como resultado de estos desacuerdos, no se finalizaron las decisiones sustantivas que debían ser adoptadas respecto del trabajo realizado por el GTE-CLP y GTE-PK en los grupos de contacto de la CdP y la CMP respectivamente. El progreso realizado por la CdP en los grupos de redacción en Copenhague se vio reflejado en el documento emitido por la Secretaría de la CMNUCC luego de la conferencia,⁷ que en este documento denominamos “el texto de la CdP”.

Al mismo tiempo, durante los últimos dos días en Copenhague, un grupo de Jefes de Estado que representaban a los principales emisores de GEI y a los principales grupos de negociación dentro de la CMNUCC negociaron en un escenario paralelo informal el Acuerdo de Copenhague; un documento que delineaba un compromiso político sobre los principales elementos para mejorar las acciones en cambio climático. La CdP no autorizó la creación de este proceso de negociación paralela, ni fue informada sobre el curso de estas negociaciones a medida que avanzaron. El Acuerdo de Copenhague fue presentado a todas las Partes de la Convención con la intención de seguir consultando y obtener apoyo para su adopción a través de decisiones por parte de la CdP y la CMP. Este esfuerzo fracasó debido a la oposición de varios países. En consecuencia, tanto la CdP 15 como la CMP 5 “tomaron nota” del Acuerdo de Copenhague en sus decisiones finales. Se solicitó a las Partes que comunicaran formalmente su asociación con el documento a la Secretaría de la CMNUCC al 31 de enero de 2010. También se decidió extender los mandatos del GTE-CLP y GTE-PK un año más y se solicitó a estos órganos completar su trabajo para hacer posible la adopción de los resultados en las próximas “conversaciones sobre cambio climático” en diciembre de 2010 en México.⁸ Se pidió al GTE-CLP que

en su trabajo futuro tomara en cuenta los resultados de la labor llevada a cabo por la CdP en Copenhague sobre la base de los textos enviados por el GTE-CLP en su informe. El progreso realizado por la CdP, tal como se advirtió anteriormente, queda plasmado en el “texto de la CdP”.⁹

El Acuerdo de Copenhague

El Acuerdo de Copenhague no se adoptó formalmente como una decisión dentro de la CMNUCC sino que la Conferencia de las Partes (tanto la CdP como la CMP) tomó nota del acuerdo como declaración política. Se solicitó a las Partes comunicar a la Secretaría de la CMNUCC hasta el 31 de enero de 2010 su respaldo al acuerdo a través de presentaciones escritas. También se pidió a los países enviar en la misma fecha sus promesas en materia de objetivos de reducción de emisiones (para países industrializados) y de acciones de mitigación (para países en desarrollo) para el período que comprende hasta 2020, lo que luego se reflejaría en los Anexos del Acuerdo.

En el Acuerdo, los países se comprometen a mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de los 2°C a través de profundas reducciones en las emisiones de GEI, alcanzando el punto máximo de emisiones globales lo antes posible, al tiempo que se observa que las emisiones en los países en desarrollo tomarán más tiempo para alcanzar su punto máximo. Las Partes del Anexo I se comprometen a poner en práctica de manera individual o conjunta objetivos de emisiones cuantificados, que incluyan todos los sectores económicos, hacia 2020. Las Partes no incluidas en el Anexo I pondrán en práctica acciones nacionales adecuadas de mitigación (NAMA, por sus siglas en inglés). Los Países Menos Adelantados (PMA) y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) pueden emprender estas acciones de manera voluntaria y sujetas a respaldo financiero externo. Las acciones de mitigación tomadas por las Partes no incluidas en el Anexo I estarán sujetas a procedimientos domésticos de MRV y se presentarán informes sobre éstas cada dos años mediante las Comunicaciones Nacionales.

⁷ FCCC/CP/2010/2: Trabajo realizado por la Conferencia de las Partes en su decimoquinta sesión según indica el informe del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención.

⁸ Para obtener un informe detallado de las negociaciones durante las Conversaciones sobre el Cambio climático en Copenhague, consulte el Boletín de negociaciones de la Tierra, Resumen de la Conferencia sobre el cambio climático en Copenhague: 7 al 19 de diciembre de 2009, Vol. 12 N° 459, del martes, 22 de diciembre de 2009. Disponible en línea en <http://www.iisd.ca/climate/cop15/>

⁹ FCCC/CP/2010/2: Trabajo realizado por la Conferencia de las Partes en su decimoquinta sesión según indica el informe del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención.

Sin embargo, las NAMA que reciban respaldo internacional estarán sujetas a procedimientos internacionales de MRV. Además, el Acuerdo hace referencia al Protocolo de Kyoto, solicitando a las Partes del Protocolo de Kyoto “fortalecer aún más la reducción de emisiones iniciada por el Protocolo de Kyoto” y observa el importante papel de los mercados en las futuras políticas de cambio climático.

El Acuerdo advierte además que el desarrollo social y económico, y la erradicación de la pobreza son las prioridades primordiales de los países en desarrollo y que una estrategia de desarrollo con bajas emisiones es indispensable para el desarrollo sostenible.

El Acuerdo reclama también el establecimiento inmediato de un mecanismo que incluya el llamado REDD-plus, dirigido a reducir la deforestación, la degradación de los bosques y promover su conservación, para permitir la movilización de recursos financieros desde los países desarrollados. Los países desarrollados comprometen recursos nuevos y adicionales por un monto que “en torno de los 30 mil millones de dólares” para el período 2010-2012, con una asignación equilibrada entre adaptación y mitigación, con 100 mil millones de dólares al año previstos desde 2020 hacia adelante. Se dará prioridad al financiamiento para la adaptación para los países en desarrollo más vulnerables, como son los PMA, los PEID, y África.

Si bien el Acuerdo de Copenhague no tiene un estatus legal dentro del proceso de la CMNUCC, representa un consenso político, aunque frágil, entre los principales emisores, que dan cuenta en conjunto de más del 80% de las emisiones de GEI en el mundo, con la participación de representantes de los grupos de negociación; el acuerdo se refiere a los principales elementos del futuro marco para el régimen climático. El Acuerdo está siendo considerado y respaldado por muchas de las Partes. Al 24 de febrero de 2010, de las 193 Partes de la Convención más de 100 países (incluidos los 27 miembros de la Unión Europea) habían comunicado oficialmente su respaldo al Acuerdo de

Copenhague o su asociación con éste, a través de presentaciones por escrito;¹⁰ muchos de estos países habían proporcionado además información sobre los compromisos o acciones de mitigación que llevarían a cabo.¹¹

Los próximos capítulos de este documento pasan revista a los temas claves en la negociación en cada uno de los cuatro pilares fundamentales del Plan de Acción de Bali (mitigación, adaptación, financiamiento, y tecnología) así como a la visión común y al análisis del estado de la negociación al final de la Conferencia de Copenhague, y lo hace en el contexto de la puesta en práctica de acciones en países en desarrollo.

¹⁰ Consulte el sitio web de la CMNUCC en : <http://unfccc.int/home/items/5262.php>

¹¹ Al momento de la redacción, la India y China indicaron sus acciones nacionales de mitigación planificadas en una presentación por escrito al Acuerdo de Copenhague, pero no han afirmado de manera explícita si desearían estar asociados de manera formal con el Acuerdo.

3. LA VISIÓN COMÚN

Los principales temas en el Plan de Acción de Bali y en el GTE-CLP

El primer componente del Plan de Acción de Bali es el primer componente del Plan de Acción de Bali que corresponde a una visión común para la cooperación a largo plazo, incluido una meta mundial a largo plazo para la reducción de emisiones, a fin de alcanzar el objetivo fundamental de la Convención¹². Esta visión común debería proporcionar un contexto para la acción global, perfilar los principios centrales sobre los cuales se debe basar la acción y fijar los objetivos, incluido una meta mundial de reducción de emisiones.

En el curso de las negociaciones sobre una visión común en 2008-2009, los principales debates se centraron en los siguientes temas principales:

- El alcance de una visión común;
- El nivel de la meta a largo plazo y la base para la determinación de esa meta, incluidas las siguientes opciones:
 - o Objetivo de aumento de la temperatura;
 - o Objetivo de reducción de emisiones globales;
 - o Objetivos de reducción de emisiones para los países desarrollados;
 - o Límite de concentración de GEI en la atmósfera;
- El año del punto máximo para las emisiones globales;
- Provisiones con objeto de evaluar la eficiencia de la acción global.

Aunque las negociaciones sobre una visión común tuvieron lugar principalmente en el GTE-CLP, algunos temas también se debatieron en el GTE-PK, por ejemplo, los objetivos de reducción de emisiones para los países desarrollados. En las negociaciones llevadas a cabo hasta Copenhague, se hubo acuerdo amplio en que el alcance de la visión común fuese abarcador, ofreciendo un marco para la acción en mitigación, adaptación y en la provisión de respaldo financiero y tecnológico, y fomento de la capacidad, y brindando el mismo peso a la acción en adaptación y mitigación.

La visión común en el Acuerdo de Copenhague

El Acuerdo de Copenhague no utiliza específicamente el término “visión común”. Sin embargo, gran parte del documento aborda precisamente los temas que las Partes han estado negociando sobre esa materia. En el Acuerdo, los países se comprometen a mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C a través de profundos recortes en las emisiones de GEI, alcanzando los puntos máximos de emisiones globales lo antes posible, mientras se advierte que las emisiones en los países en desarrollo demorarían más en alcanzar su punto máximo.

El progreso alcanzado en Copenhague

El grupo de contacto sobre cooperación a largo plazo de la CdP estableció un grupo de redacción para que llevara a cabo el trabajo de elaboración del texto sobre la visión común. El grupo realizó algún progreso, aclarando la mayoría de los principios para el preámbulo, con excepción de la cuestión de la naturaleza legal del resultado y de los compromisos por parte de países desarrollados. Al mismo tiempo, la mayoría de los asuntos fundamentales relacionados con una visión común, descritos anteriormente, permanecieron abiertos (como el objetivo de la temperatura, el objetivo global a largo plazo, el año del punto máximo, y los objetivos de reducción de emisiones para los diversos grupos de países). En el texto de la CdP, todavía se presentan como opciones (consulte la Tabla 1).

Aunque no se refiera directamente a la visión compartida el Acuerdo de Copenhague abordó algunos de los temas en esa cuestión. En particular, brindó un fuerte mensaje de compromiso político para abordar el desafío del cambio climático. También ofreció orientación acerca del aumento de la temperatura y sobre la evaluación de la puesta en práctica.

Los temas pendientes

El Acuerdo dejó abierta la pregunta acerca de una meta cuantitativa global para la reducción de emisiones. Si bien se hace referencia a los datos del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), no se establece formalmente el rango. Además, el año del punto máximo de las emisiones no se ha especificado, dejando una referencia con una expresión menos ambiciosa de “lo antes posible”.

¹² “El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexas que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”

Tabla 1: La visión común y el objetivo a largo plazo: el texto de la CdP frente al Acuerdo de Copenhague

ASUNTO	PROPUESTAS EN EL TEXTO DE LA CDP	ACUERDO DE COPENHAGUE
Objetivo a largo plazo para la reducción de emisiones	<ul style="list-style-type: none"> - Basadas en el mejor conocimiento científico disponible - Respalgadas por objetivos a mediano plazo para la reducción de emisiones - Tomando en cuenta las responsabilidades históricas y una porción equitativa del espacio atmosférico 	<ul style="list-style-type: none"> - El cambio climático es uno de los más grandes desafíos de nuestro tiempo - Consecuente con la ciencia - Sobre la base de la equidad - Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de las respectivas capacidades - El desarrollo social y económico, y la erradicación de la pobreza son las principales prioridades de los países en desarrollo - Una estrategia de desarrollo con bajas emisiones es indispensable para el desarrollo sostenible
Objetivos de temperatura	No superar los 2°C ó 1,5°C ó 1°C	Mantenerse por debajo de los 2°C. Evaluación de puesta en práctica del Acuerdo hacia 2015, incluido con relación a los aumentos de temperatura de 1,5°C
Objetivo global (colectivo) de reducción de emisiones	Al menos 50% ó 85% ó 95% por debajo de los niveles de 1990 hacia 2050	Sin cifras concretas Se necesitan profundos recortes en las emisiones globales, referencia al Cuarto Informe de Evaluación del IPCC (4IE) en mantener el aumento de la temperatura por debajo de los 2°C
Objetivos de reducción de emisiones para países desarrollados	Diversos rangos: 75-95% o más del 95% por debajo de los niveles de 1990 hacia 2050 o más del 100% hacia 2040	No se aborda
El año de punto máximo para las emisiones globales	En 2015 o lo antes posible	Lo antes posible, reconociendo que el marco de tiempo hasta alcanzar el punto máximo será más extendido para los países en desarrollo
Evaluación de la puesta en práctica	En 2013/2014-2015/2016 y cada 4-5 años a partir de entonces	En 2015

Las repercusiones para los países en desarrollo

Las disposiciones del Acuerdo de Copenhague relacionadas con una visión común son generalmente poco audaces respecto de las opciones debatidas en el GTE-CLP. Algunos países en desarrollo han estado particularmente decepcionados con el objetivo de 2°C, puesto que puede estar asociado con un alto nivel de impactos adversos del cambio climático para sus países. La disposición de revisar la aceptabilidad de este objetivo en 2015, incluido en lo que concierne a incrementos de la temperatura de 1,5°C, atiende algunas de estas inquietudes.

Aunque el Acuerdo de Copenhague no menciona el objetivo de reducción global de manera explícita, la referencia al IPCC y el objetivo de 2°C implica, de manera implícita, que hacia 2050 se debe alcanzar una reducción del orden del 85% al 50% en el nivel global de emisiones de CO₂ con respecto al nivel de las emisiones en 2000 (de acuerdo con el 4IE del IPCC), pero es posible que se

deba definir un objetivo mucho más preciso en las negociaciones. Del mismo modo, con respecto al objetivo conjunto de reducción de emisiones para los países desarrollados, el enfoque adoptado en el Acuerdo de Copenhague sugiere que las promesas individuales por parte de los países desarrollados simplemente se sumarían para llegar a la meta agregada. Sin embargo, este enfoque no ha sido generalmente apoyado por los países en desarrollo.

Tomar el Acuerdo de Copenhague como orientación general para las negociaciones del GTE-CLP podría permitir la resolución de algunos temas relacionados con la visión común, tal como se ha discutido más arriba; sin embargo, todavía estaría por determinarse la cuestión de la reducción global de emisiones, y potencialmente un objetivo conjunto de reducción de emisiones para los países desarrollados como grupo.

4. UNA ACCIÓN MEJORADA SOBRE MITIGACIÓN Y SUS MEDIOS ASOCIADOS DE PUESTA EN PRÁCTICA

La mitigación del cambio climático, que comprende la reducción de emisiones de GEI y el mejoramiento de los sumideros, se encuentra en el núcleo de la Hoja de Ruta de Bali. Tal como se indicó anteriormente, diferentes aspectos de la mitigación se están abordando tanto en el GTE-PK y el GTE-CLP y también por parte de otros órganos subsidiarios de la Convención.

Bajo el Plan de Acción de Bali, la acción mejorada para la mitigación se debe considerar en siete temas principales:

- compromisos o acciones de todos los países desarrollados;
- acciones nacionales apropiadas de mitigación (NAMAs) por las Partes que son de países en desarrollo;
- enfoques e incentivos en temas relacionados con la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques así como en el papel de la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el mejoramiento de las reservas de carbono de los bosques en países en desarrollo (REDD-plus);
- abordajes sectoriales cooperativos y acciones sectoriales;
- diferentes enfoques, entre ellos, los de mercados, para mejorar la costo-eficacia y promover las acciones de mitigación;
- consecuencias económicas y sociales de las medidas de respuesta; y maneras de fortalecer el papel catalizador de la Convención;¹³

Las negociaciones dentro del GTE-PK conciernen a los compromisos por parte de los países desarrollados.¹⁴

4.1. Los compromisos y acciones por parte de los países desarrollados

Los principales temas dentro del Plan de Acción de Bali y en el GTE-CLP y el GTE-PK

Los países desarrollados se han comprometido en el marco de la Convención a liderar el proceso dirigido a

combatir el cambio climático. En consecuencia, es imprescindible su fuerte compromiso con ambiciosos objetivos de reducción de emisiones para una acción de mitigación global eficaz. Las preguntas centrales en el debate de estos temas son las siguientes: la forma que adopten las acciones y compromisos (es decir, objetivos cuantitativos que incluyan todos los sectores económicos o de alguna otra forma); su naturaleza legal (es decir, si será jurídicamente vinculante o no); y el nivel de las metas (incluidos tanto los objetivos individuales como colectivos para países desarrollados). En relación a ello se incluyen los medios de puesta en práctica, en particular el diseño de los mecanismos de mercado y los límites de suplementariedad; las reglas de contabilización para el uso de la tierra y el cambio en el uso de la tierra; garantizar la conmensurabilidad de esfuerzos y el establecimiento de un sistema de cumplimiento robusto, y determinar los GEI por cubrir. Además, el sistema para MRV de las acciones de mitigación y el apoyo financiero se encuentra entre los temas centrales en negociación.

El GTE-PK desarrolló un conjunto de propuestas para enmiendas al Protocolo de Kyoto; en particular su Anexo B que contiene objetivos de emisión para países incluidos en el Anexo I, y otros artículos relevantes del Protocolo que se ocupan de los medios para la ejecución. El texto de la CdP es mucho más breve y se centra en el nivel de objetivos individuales y colectivos de reducción de emisiones. La Tabla 2, a continuación, resume las principales opciones propuestas en el texto del GTE-PK y el texto de la CdP sobre los principales temas relacionados con acciones de mitigación por parte de los países desarrollados.

Algunas Partes del Anexo I realizaron compromisos para sus objetivos nacionales de reducción de emisiones antes o durante la Conferencia de Copenhague. Muchas de estas promesas tuvieron la forma de rangos, indicando los límites inferiores y superiores de reducción de emisiones que las Partes estaban preparadas para asumir siempre que otros países encararan niveles comparables de esfuerzo. Algunas propuestas incluían también la especificación del nivel de los objetivos que se debían cumplir sólo a través de los esfuerzos nacionales y, por ende, los objetivos totales que se podrían alcanzar mediante el uso de mecanismos de flexibilidad.

¹³ Para ver el listado exacto de subelementos, consulte la Decisión 1/CP.13.

¹⁴ Para obtener un análisis detallado de los temas en negociación sobre mitigación, consulte *Climate Change Mitigation Negotiations, With an Emphasis on Options for Developing Countries* [Las negociaciones sobre mitigación del cambio climático con énfasis en las opciones para los países en desarrollo] de Harald Winkler, Centro de Estudios de Energía, Universidad de Ciudad del Cabo, pgs. 23-47 en *La Hoja de Ruta de Bali: Los temas claves en negociación*, PNUD, 2008.

Tabla 2: Acciones de mitigación y compromisos por parte de los países desarrollados: Los textos de la CdP y el GTE-PK frente al Acuerdo de Copenhague

ASUNTO	PROPUESTAS EN LOS TEXTOS DEL GTE-PK Y DE LA CDP	ACUERDO DE COPENHAGUE
Tipo de acción/ compromiso	- Rango de metas/objetivos/compromisos - comparabilidad de esfuerzo - responsabilidad histórica	- Metas de emisiones cuantificadas que incluyan todos los sectores económicos hacia 2020 - Las Partes en el Protocolo de Kyoto deben seguir fortaleciendo las reducciones de emisiones iniciadas por el Protocolo
Período de compromiso	2013-2017 ó 2013-2020	2020
Objetivos de reducción colectivos de los países del Anexo I (texto del GTE-CLP)	- 25-40% / 30%, 40%, 45%, 49 % por debajo de los niveles de 1990/2005 hacia 2017/2020 - X% hacia 2050 a partir de los niveles de 1990 ¹⁵ - 75-95% o más por debajo de los niveles de 1990 hacia 2050 o más del 100% hacia 2040 ¹⁶	No se ha determinado un objetivo numérico general, pero sugiere que se determinará agregando promesas individuales de reducción de emisiones (enfoque ascendente)
Objetivos de reducción colectivos de los países del Anexo I (texto del GTE-PK)	- X/49%/45%/33%/30%/15% por debajo de los niveles de 1990 hacia 2017 ó 2020 - 80/95% o más por debajo de los niveles de 1990 hacia 2050	No se ha determinado un objetivo numérico
Objetivos de reducción individuales de los países del Anexo I	El texto de la CdP hace referencia a que se elabore un Anexo. El texto del GTE-PK incluye varias propuestas para el Anexo B, contiene cifras individuales que varían enormemente de una propuesta a otra	No se han determinado objetivos numéricos en Copenhague, pero las Partes deberán comunicar sus promesas de reducción de emisiones para registrarlas en el Apéndice I del Acuerdo. La mayoría de las promesas aún contenían los márgenes presentados antes de Copenhague

Las acciones de mitigación por parte de países desarrollados en el Acuerdo de Copenhague

El Acuerdo de Copenhague ofrece sólo una orientación limitada sobre las acciones de mitigación por parte de los países desarrollados. Determina que tales acciones se deben basar en objetivos de emisiones cuantificados que incluyan todos los sectores económicos y determina que el período de compromiso se extienda hasta 2020. Sin embargo, el Acuerdo no ofrece orientación acerca de los objetivos colectivos de reducción a mediano y largo plazo. Las promesas individuales de reducción de emisiones de las

Partes del Anexo I se registrarán en el Apéndice I del Acuerdo, y se solicitó a las Partes comunicar sus promesas hacia el 31 de enero de 2010. De acuerdo con el análisis realizado por el World Resources Institute, la suma de las promesas actuales, podría representar entre un 12% y un 19% de reducción de las emisiones del Anexo I por debajo de los niveles de 1990, dependiendo de los supuestos realizados. Sin embargo, todavía están bastante por debajo del margen de reducción de emisiones de 25% a 40% necesario, según el IPCC, para mantenerse en línea con el escenario de estabilización de concentraciones de GEI a 450ppm y mantener la meta de 2°C.¹⁷

¹⁵ En la sección sobre mitigación.

¹⁶ En la sección sobre visión común.

¹⁷ *Comparability of Annex I Emission Reduction Pledges* [Comparabilidad de promesas de reducción de emisiones del Anexo I], de Kelly Levin y Rob Bradley, documento de trabajo, febrero de 2010, WRI en la web en http://pdf.wri.org/working_papers/comparability_of_annex1_emission_reduction_pledges_2010-02-01.pdf

Tabla 3: Objetivos de emisión prometidos por los países del Anexo I seleccionados en sus presentaciones al Acuerdo de Copenhague (al 8 de febrero de 2009)

	REDUCCIÓN DE EMISIONES HACIA 2020	AÑO DE BASE	REDUCCIÓN A NIVELES DE 1990 ¹⁸
Australia	- 5% hasta -15/25%	2000	- 3.89 - 24.1%
Bielorrusia	- 5 -10%	1990	
Canadá	- 17%	2005	+ 0,25%
Croacia	- 5%	1990	
UE-27	- 20 -30%	1990	
Islandia	- 30%	1990	
Kazajstán	- 15%	1992	
Japón	- 25%	1990	
Liechtenstein	- 20 - 30%	1990	
Nueva Zelanda	- 10 - 20 %	1990	
Noruega -	- 30 - 40%	1990	
Federación Rusa	- 15 - 25%	1990	
Estados Unidos	Alrededor de -17%, el objetivo final a informar teniendo en cuenta la legislación promulgada El camino en la legislación pendiente es -30% hacia 2025 y -42% hacia 2030, y -83% hacia 2050	2005	-3,67%

El progreso alcanzado en Copenhague

Los objetivos de reducción de emisiones para países del Anexo I, incluso con rangos, que se deben registrar en el Apéndice del Acuerdo de Copenhague ofrecen una buena base para avanzar en las negociaciones dentro de la CMNUCC.

Los temas pendientes

Tal como se indicó anteriormente, uno de los principales temas por resolver dentro del Acuerdo de Copenhague es el objetivo colectivo de reducción de emisiones para los países del Anexo I. En segundo lugar, la naturaleza legal de los objetivos individuales de emisión todavía no está clara: si bien las promesas nacionales se registrarán en el Apéndice, el proceso para asegurar la puesta en práctica de los objetivos de emisión (cumplimiento) no está determinada.

Este asunto se relaciona también con el estatus legal y las características generales y el tipo de acuerdo. ¿Se enmendaría el Protocolo de Kyoto con nuevas cifras para los países del Anexo I, junto con un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante dentro de la Convención? O ¿la base principal para determinar acciones por parte de países desarrollados sería el enfoque de promesas de emisión voluntarias, como es el caso en el Acuerdo de Copenhague? Y, si así fuera, ¿cómo garantizar que las promesas de emisión voluntarias agregadas alcancen el estricto nivel de reducciones que es necesario lograr?

Las repercusiones para los países en desarrollo

Aunque los objetivos de reducción de emisiones por parte de los países desarrollados sólo parecen tener un impacto indirecto en la puesta en práctica de acciones en países en desarrollo (por ejemplo, a través del nivel de demanda para el Mecanismo para un Desarrollo Limpio

¹⁸ Cálculos de la Red de Acción por el Clima de EE.UU.: <http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-agreement-commitments> (acceso, 10 de febrero de 2009).

(MDL) y con el tiempo, para las NAMA canalizadas a través de los mercados si así se decidiera), el nivel de ambición de los objetivos y el grado de cumplimiento tendrán repercusiones significativas para los cambios en el clima y los consecuentes impactos asociados en los países en desarrollo.

4.2. Las acciones de mitigación de los países en desarrollo

Los principales temas dentro del Plan de Acción de Bali y el GTE-CLP

El Plan de Acción de Bali determinó que la acción mejorada en mitigación debería incluir también las NAMA de países en desarrollo en el contexto del desarrol-

lo sostenible. Estas NAMA serían respaldadas y facilitadas por la tecnología, el financiamiento y el fomento de la capacidad, de manera mensurable, reportable, y verificable (párrafo 1.b (ii) del Plan de Acción de Bali).

Las negociaciones acerca de acciones de mitigación por parte de los países en desarrollo en el GTE-CLP han sido bastante difíciles. Si bien los negociadores identificaron los principales temas a abordar y presentaron propuestas sobre algunos de ellos, limitar las opciones necesarias exigió que se hicieran importantes opciones de políticas, lo que fue posible hasta que se hubieran realizado progresos en otras cuestiones; en particular, objetivos de emisión de países desarrollados, financiamiento, tecnología y fomento de la capacidad.

Tabla 4: Acciones de mitigación por parte de países en desarrollo: texto de la CdP frente al Acuerdo de Copenhague

ASUNTO	PROPUESTAS EN EL TEXTO DE LA CDP	ACUERDO DE COPENHAGUE
La naturaleza y el alcance de las NAMA	Distintas propuestas, que incluyen: - Acciones voluntarias - Desviación sustantiva en las emisiones/ 15%–30% hacia 2020 por debajo de lo habitual (BAU) - Metas de intensidad de emisión de GEI	- Los países no incluidos en el Anexo I emprenderán acciones de mitigación consecuentes con el Artículo 4.1 y el Artículo 4.7 de la Convención y en el contexto del desarrollo sostenible - Los PMA y los PEID pueden emprender acciones voluntariamente y según sea el respaldo
Autofinanciado o respaldado	- Autónomo/autofinanciado - Respaldado	Disposiciones tanto para acciones autofinanciadas como respaldadas
MRV nacional o internacional de acciones	- MRV nacional y/o internacional	- MRV nacional para acciones que no están respaldadas, el resultado se informará a través de Comunicaciones Nacionales - Las NAMA respaldadas estarán sujetas a MRV internacional
Mecanismos para MRV	- Revisión internacional a través de un proceso consultivo - Sujeto a proceso de revisión dentro de la Convención - Se construye sobre la base de un sistema existente de revisión por parte de expertos	- Las acciones serán comunicadas a través de Comunicaciones Nacionales cada 2 años - Según directrices a adoptar por la CdP, con disposiciones para consultas y análisis internacionales con directrices claramente definidas garantizando que se respeta la soberanía nacional
Registro de NAMA y acciones concordantes con respaldo	- Mecanismo de coordinación - A través de Comunicaciones Nacionales e inventarios - Mecanismo para Registrar Acciones de Mitigación y facilitar la conciliación de oferta y demanda de respaldo	Las NAMA que buscan respaldo internacional se incorporarán en un registro junto con el respaldo relevante en materia de tecnología, financiamiento y fomento de la capacidad. Las NAMA respaldadas están sujetas a MRV internacional
Frecuencia de presentación de informes sobre las NAMA	- Comunicaciones Nacionales e inventarios cada 1-5 ó X años - Inventarios anuales que comienzan en 2011	Comunicaciones Nacionales cada 2 años

Otro tema clave incluía la naturaleza y el alcance de las NAMA, incluidos, entre otros:

- Si las NAMA son voluntarias y qué tipo de acciones se podrían considerar NAMA;
- Si las NAMA se deberían autofinanciar o respaldar a través de financiamiento, tecnología y fomento de la capacidad internacional, o si se deberían prever ambos tipos (autofinanciado y respaldado);
- Si las acciones deberían estar sujetas a MRV nacional o internacional; y
- Cómo se deberían registrar y combinar las acciones de MRV con el apoyo financiero.

Las acciones de mitigación por parte de países en desarrollo en el Acuerdo de Copenhague

Según el Acuerdo de Copenhague, las Partes no incluidas en el Anexo I de la Convención pondrán en práctica acciones de mitigación. Esta formulación es más fuerte que algunas de las opciones propuestas en las negociaciones del GTE-CLP y en el texto de la Cdp, donde se enfatizó específicamente la naturaleza voluntaria de las acciones. Se otorga especial consideración a los PMA y los PEID, dado que éstos pueden comprometerse con acciones de manera voluntaria y sobre la base del apoyo externo.

Tabla 5: Acciones de mitigación anunciadas por países seleccionados no incluidos en el Anexo I en sus presentaciones al Acuerdo de Copenhague (al 24 de febrero de 2010)¹⁹

PAÍS	NAMA HACIA 2020	LÍNEA DE BASE	ACCIONES ESPECÍFICAS
Brasil	Reducción entre -36,1% – 38,9% en emisiones por debajo de lo habitual (BAU)	BAU	- Reducción de la deforestación en el Amazonas y el Cerrado, y restauración de los pastizales - Aumento en el uso de biocombustibles, la energía hidráulica hidroeléctrica y la energía alternativa, agricultura de labranza cero, eficiencia energética
China	Reducción entre 40% – 45% en la intensidad de carbono del PIB	2005	- Aumentar la porción de combustibles no fósiles en el consumo de energía primaria hasta alrededor de un 15% - Aumentar la cobertura forestal en 40 millones de hectáreas y el volumen del stock forestal en 1,3 miles de millones de metros cúbicos, todo hacia 2020
India	Reducción entre 25%– 30% en la intensidad de carbono del PIB	2005	- Las acciones son de naturaleza voluntaria y no tendrán carácter jurídicamente vinculante
Indonesia	26% de reducción de emisiones	Not specified	Con enfoque en estas áreas: turberas, silvicultura, agricultura, industria, desechos, energía y transporte
México	30% de reducción de emisiones por debajo de lo habitual (BAU)	BAU	Reducción anual total de 51 millones de toneladas de CO ₂ equivalente hacia 2012
Sudáfrica	- 34% de reducción en emisiones por debajo de lo habitual (BAU)	BAU	- 42% de reducción por debajo de lo habitual (BAU) hacia 2025 - La puesta en práctica dependerá de la provisión de apoyo financiero, tecnológico y fomento de la capacidad por parte de los países desarrollados.
República de Moldova	-25% hacia 2020	1990	A través de la puesta en práctica de mecanismos económicos globales dirigidos a la mitigación del cambio climático
República de Corea	- 30% de reducción en emisiones por debajo de lo habitual (BAU)	BAU	
Maldivas	Alcanzar la neutralidad de carbono como país hacia 2020	n/a	- El gobierno está llevando a cabo un trabajo detallado sobre la puesta en práctica de esta acción - La presentación de la acción de mitigación actual es voluntaria e incondicional.
Costa Rica	Poner en práctica el esfuerzo de transformación en todos los sectores de la economía a largo plazo para alcanzar la neutralidad de carbono	BAU	Desviación significativa hacia 2021
Ghana	Rango de acciones en distintos sectores sin referencia numérica para la reducción de emisiones	n/a	Rango de medidas identificadas en los sectores de electricidad, transporte, residencial, industrial, así como los relacionados con combustibles líquidos y gaseosos, producción de metal, producción de cultivos, silvicultura, disposición de residuos sólidos y gestión de residuos.

BAU = business as usual (como hasta ahora)

¹⁹ Para ver un listado completo de las presentaciones y las presentaciones individuales de los países consulte el sitio de la CMNUCC <http://unfccc.int/home/items/5265.php>

También es importante observar que mientras el Plan de Acción de Bali hace referencia a los “países en desarrollo” y “desarrollados”, el Acuerdo vuelve a la diferenciación tradicional de los países que se ha empleado en la Convención con relación a la mitigación: Partes incluidas y no incluidas en el Anexo I. Se solicitó a los países enviar presentaciones a la Secretaría de la CMNUCC antes del 31 de enero de 2010 indicando las acciones de mitigación que planean realizar. Las acciones de mitigación que prometen los países no incluidos en el Anexo I en sus presentaciones se registrará en el Apéndice II del Acuerdo de Copenhague. Las Partes también tendrán la oportunidad de enviar promesas para las NAMA a través de sus Comunicaciones Nacionales y a través de la comunicación directa con la Secretaría de la CMNUCC en el futuro.

Al 24 de febrero de 2010, muchos países en desarrollo, incluidos los principales emisores, habían enviado sus acciones de mitigación planificadas para registrarlas en el Apéndice. La mayoría de las acciones se expresan en términos de reducción de la intensidad de carbono de la economía o en términos de reducción de emisiones de GEI por debajo de lo habitual (BAU). Muchos países enviaron un listado de las NAMA que no se expresan en términos de reducciones de GEI esperadas de esas medidas. Algunos países también indicaron medidas específicas o sectores que tendrían prioridad. En algunos casos, principalmente, en las presentaciones de los PMA, los países indicaron que la puesta en práctica de acciones requeriría un respaldo internacional en términos de financiamiento, fomento de la capacidad y tecnología. Muchas presentaciones han enfatizado que las NAMA identificadas son preliminares y se requerirá más análisis. La Tabla 5 describe algunos ejemplos de acciones de mitigación planeadas por países que son Partes no incluidas en el Anexo I.

Las promesas realizadas por los países en desarrollo acerca de acciones nacionales de mitigación que se han registrado en el Acuerdo representan un paso hacia delante significativo en las políticas internacionales de cambio climático.

Uno de los principales escollos para los países en desarrollo en las negociaciones, antes y en Copenhague, fueron las disposiciones sobre MRV de las acciones. Aunque no fue posible alcanzar un acuerdo sobre este punto en el GTE-CLP, el Acuerdo de Copenhague resuelve esta cuestión requiriendo que las NAMA puestas en práctica de manera

unilateral, sin respaldo externo, estén sujetas a MRV nacional e y cuyos resultados sean informados a través de las Comunicaciones Nacionales cada dos años. Sin embargo, se realizarán algunas provisiones para las consultas y el análisis internacional bajo directrices claramente definidas que garanticen que se respete la soberanía nacional. Las acciones de mitigación para las cuales se requiere respaldo internacional se anotarían en un registro, que registraría también el respaldo pertinente en tecnología, financiamiento y fomento de la capacidad. Tales acciones respaldadas deberían pasar por un proceso internacional de MRV. Las directrices para MRV serían desarrolladas y adoptadas por la CdP.

El progreso alcanzado en Copenhague

El Acuerdo de Copenhague abordó la mayoría de los asuntos fundamentales acerca de las políticas con relación a acciones nacionales de mitigación de países en desarrollo, entre ellos, ofrecer orientación general sobre la naturaleza de esas acciones, MRV y la creación de un registro para conciliar las NAMA con el respaldo. El acuerdo alcanzado entre los principales actores sobre la distinción entre las NAMA respaldadas y no respaldadas en términos de MRV podría, por lo tanto, permitir potencialmente que se produzca el desbloqueo de las negociaciones sobre mitigación en el GTE-CLP.

Las promesas hechas por los países en desarrollo en material de acciones nacionales de mitigación que serán registradas en el Acuerdo de Copenhague representan un importante paso adelante en la política climática internacional.

Asuntos pendientes

Sin embargo, todavía quedan muchos detalles sin resolver. No se ha especificado qué tipos de acciones serían elegibles para el respaldo internacional. Los asuntos institucionales, particularmente los relacionados con la gobernanza del sistema, incluyendo el sistema de adopción de decisiones sobre la asignación del respaldo, y los criterios y una base metodológica para MPV, serán los puntos centrales de futuros debates.

La Conferencia de Copenhague tampoco resolvió el tema de si las NAMA serán elegibles para el otorgamiento de créditos en el mercado del carbono. Mientras los textos de la

CdP y del GTE- PK todavía contienen propuestas en esta dirección, el Acuerdo no menciona estas cuestiones. También se relaciona con esto el tratamiento de los proyectos MDL en países y sectores que pueden estar bajo los NAMAs, en particular cuando se registran acciones apoyadas internacionalmente. Esta cuestión puede resolverse a través de una contabilidad transparente y el registro de las emisiones y la transferencia de créditos de carbono para evitar una doble contabilidad.

Las repercusiones para los países en desarrollo

Muchos países en desarrollo han identificado acciones de mitigación que planean emprender, con o sin apoyo internacional. Aún pese a la falta de estatus formal del Acuerdo de Copenhague dentro de la Convención, es un documento que asigna nuevo financiamiento de países desarrollados y claramente identifica que las acciones de mitigación por parte de países en desarrollo son una de las áreas en las que se empleará este financiamiento. Por lo tanto, las instituciones financieras que se utilicen para canalizar la financiación de inicio temprano podrían usar las disposiciones del Acuerdo y el contenido del Apéndice II como orientación para ofrecer respaldo a acciones de mitigación en países en desarrollo de modo provisional, hasta que se adopte un acuerdo formal dentro de la CMNUCC.

Tal como se indicó anteriormente, el Acuerdo de Copenhague reconoce la importancia de estrategias de desarrollo bajas en carbono, sin embargo, no realiza un vínculo explícito y directo entre tales estrategias y la puesta en práctica de las NAMA. Al mismo tiempo, es posible que los países en desarrollo necesiten desarrollar estrategias nacionales de mitigación o para la reducción de emisiones de carbono para garantizar la eficaz puesta en práctica de sus NAMA planificadas y pueden requerir ayuda de las instituciones internacionales al respecto. Aquellos países en desarrollo que todavía no han podido determinar sus potenciales NAMA deberían realizar una evaluación a nivel nacional. Además, muchos países en desarrollo indicaron explícitamente en sus presentaciones en el Acuerdo de Copenhague que se necesitaría más elaboración de las NAMA y evaluar la reducción de emisiones asociadas con las NAMA que ellos habían comunicado. Aquella representará un área adicional donde se necesitará respaldo financiero y técnico, y fomento de la capacidad.

En el futuro la ejecución de directrices internacionales de monitoreo, reporte y verificación (MRV) exigirá un fomento de la capacidad significativo en los países en desarrollo. Estos esfuerzos podrían basarse en las actividades actuales para respaldar el desarrollo de las Comunicaciones Nacionales.

4.3. REDD-plus

La deforestación y degradación forestal, a través de la expansión agrícola, la conversión a tierras de pastoreo, el desarrollo de la infraestructura, la tala destructiva, los incendios etc., dan cuenta de casi el 20% de las emisiones globales de GEI, más que todo el sector del transporte mundial y en segundo lugar sólo detrás del sector de la energía. Sin embargo, estas emisiones no se han abordado adecuadamente en el marco regulador actual. Las negociaciones internacionales han estado considerando enfoques e incentivos relacionados con la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal y el papel de la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el mejoramiento del stock de carbono de los bosques en los países en desarrollo. Estas negociaciones se denominan usualmente “REDD-plus”.

Las actividades de REDD-plus se relacionan con acciones de mitigación en un sector específico por parte de los países en desarrollo. Este tema se negoció en un grupo separado dentro del GTE-CLP, y se reconoció como prioridad para un futuro marco sobre cambio climático.

Las negociaciones se han centrado principalmente en la provisión de incentivos positivos para promover las actividades de REDD-plus y, en particular, si estas actividades si esto debería hacerse vía el financiamiento privado, por ejemplo, mediante el uso de mercados de carbono o con recurso públicos. Adicionalmente, las medidas para enfrentar varios temas metodológicos, tales como como medir la reducción de emisiones, se acordaron en una decisión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT).

REDD-plus es uno de los pocos temas en los cuales el GTE-CLP y posteriormente la CdP en Copenhague realizaron un progreso significativo. El Acuerdo de Copenhague reconoció el papel crucial de reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques y la

necesidad de mejorar la absorción de carbono por los bosques. En el Acuerdo las partes estuvieron de acuerdo en la necesidad de proveer incentivos positivos a través del establecimiento inmediato de un mecanismo, incluyendo a REDD-plus, con objeto de habilitar la movilización de recursos financieros de los países desarrollados. En la sección que considera los aspectos del financiamiento, el Acuerdo de Copenhague también identifica específicamente a REDD-plus como una de las áreas para las cuales el apoyo será expandido a una escala mayor.

El progreso alcanzado en Copenhague

El texto de la CdP preparado en un grupo de redacción en Copenhague, según indica el resultado del GTE-CLP, contiene un número limitado de corchetes y se podría ultimar más bien rápidamente para hacer que el mecanismo REDD-plus se vuelva operativo. Sin embargo, aunque el texto avanzó en Copenhague, todavía no se ha adoptado. El texto identificó un extenso conjunto de principios en los cuales se debería basar la puesta en práctica de actividades de REDD-plus. Algunos de los principios más importantes para los países en desarrollo, entre otros, requieren que la puesta en práctica de actividades esté conducida por el país; realizada de acuerdo a las circunstancias nacionales y las capacidades del país, y que respeten la soberanía, y sean consecuentes con las necesidades y metas nacionales de desarrollo sostenible.

El texto sugiere además que los países en desarrollo deberían contribuir a las acciones de mitigación en el sector forestal emprendiendo las siguientes actividades:

- Reducir las emisiones derivadas de la deforestación;
- Reducir las emisiones derivadas de la degradación forestal;
- Conservación de los stocks de carbono en los bosques;
- Manejo sostenible de los bosques, y
- Mejora de los stocks de carbono en los bosques.

El proyecto de texto también sugiere que los países que se propongan implementar actividades REDD-plus deberían desarrollar una base nacional de referencia de las emisiones y

un sistema nacional robusto y transparente de monitoreo así como una estrategia nacional o plan de acción, como parte de su estrategia de bajas emisiones de carbono. Esta última cuestión todavía resulta contenciosa en la negociación y no ha sido resuelta en Copenhague.

Las repercusiones para los países en desarrollo

El proyecto de texto sobre REDD-plus preparado bajo la CdP otorga más claridad a los países en desarrollo y a las agencias de desarrollo sobre qué se necesitaría para que los países en desarrollo participen en el mecanismo. Más aún, la coincidencia en el Acuerdo de Copenhague respecto de lanzar un mecanismo de REDD-plus tan pronto como sea posible otorga a la cuestión un estatus político más alto y reafirma el compromiso de los países desarrollados de brindar respaldo a su puesta en práctica.

Para prepararse para la puesta en práctica, será importante que los países desarrollen las estrategias nacionales antes descritas y realicen trabajos para determinar las bases de referencia nacional y los sistemas de monitoreo. El desafío al lanzar esta tarea en este punto es será garantizar que existen suficientes fondos para “la fase preparatoria” a disposición y que se pueden distribuir rápidamente, utilizando las iniciativas existentes de la fase preparatoria de REDD-plus (ya se han comprometido 3,5 mil millones de dólares).

4.4. Otros temas dentro de la acción para la mitigación

Como se ha mencionado, existen otros temas en el Plan de Acción de Bali que se han debatido en las negociaciones del GTE-CLP sobre mitigación, a saber, abordajes sectoriales cooperativos; las consecuencias económicas y sociales de las medidas de respuesta y abordajes para mejorar el costo eficacia de la mitigación. No hubo mucho progreso con respecto a estos temas en Copenhague.

El texto de la CdP acerca de enfoques sectoriales²⁰ todavía contiene muchos corchetes, mientras que el Acuerdo de Copenhague no menciona los enfoques sectoriales o sectores específicos aparte de REDD-plus. Al mismo tiempo, un

²⁰ No existe una definición aceptada de enfoques sectoriales en las negociaciones y este término, durante algún tiempo, tuvo distintos significados para diferentes grupos. El Plan de Acción de Bali, en el contexto de mejorar las acciones sobre mitigación, requiere a las Partes considerar los abordajes cooperativos sectoriales y las acciones específicas por sector, a fin de mejorar la puesta en práctica del Artículo 4, párrafo 1(c), de la Convención.

grupo de redacción bajo la CdP realizó progresos en un proyecto de decisión sobre abordajes cooperativos sectoriales y acciones específicas por sector en la agricultura. Si se finaliza y adopta, esta decisión promovería la cooperación entre los países en investigación, desarrollo y transferencia de tecnologías, y en prácticas y procesos que controlen, reduzcan o eviten las emisiones de GEI en el sector agrícola. Esta decisión también exigiría que OSACT lance un programa de trabajo sobre agricultura.

El último texto sobre los **distintos enfoques, incluidas las oportunidades de usar los mercados**, mejorar la eficacia de las acciones de mitigación y promoverlas, preparado por el grupo de redacción dentro de la CdP, realiza una distinción entre los enfoques de mercado y los que no son de mercado. En términos de enfoques no de mercado, el proyecto de texto exhorta a las Partes a luchar por la adopción de las medidas adecuadas para reducir de manera progresiva la producción y el consumo de hidrofluorocarbonos dentro del Protocolo de Montreal. También requiere el establecimiento de un programa de trabajo sobre enfoques no de mercado en el OSACT. La parte del texto sobre enfoques de mercado es más controversial y aún contiene varias opciones, que van desde no decidir sobre el tema, al establecimiento de nuevos mecanismos de mercado y solicitar a la OSACT desarrollar las modalidades adecuadas. El Acuerdo de Copenhague afirma que se seguirían distintos enfoques, incluyendo las oportunidades de usar los mercados. Por lo tanto, el uso y diseño de nuevos enfoques de mercado en un futuro marco sigue siendo un tema sin resolver.

Con relación a las consecuencias **económicas y sociales de las medidas de respuesta**,²¹ el texto preparado por el grupo de redacción de la CdP todavía contiene varias opciones y menciona los siguientes temas: tomar en cuenta el impacto de las medidas de respuesta para poner en práctica la mitigación; medidas unilaterales que incluyen medidas en frontera, fiscales y no fiscales, contra bienes y servicios desde países en desarrollo sobre la base de las consecuencias en materia de cambio climático, y las propuestas para establecer un foro para llevar a cabo actividades que incluyan identificar y enfrentar las consecuencias económicas y sociales negativas

de las medidas de respuesta; compartir información, promover y cooperar sobre estos temas, y explorar maneras de reducir al mínimo las consecuencias negativas, en particular en países en desarrollo. El Acuerdo de Copenhague a su vez, reconoce la importancia de abordar los impactos potenciales de las medidas de respuesta en el contexto de un programa de adaptación amplio.

²¹ La Convención exige que las Partes, durante la puesta en práctica de las medidas de mitigación, tomen en consideración las necesidades e inquietudes específicas de los países en desarrollo que surgen de los efectos adversos del cambio climático y/o el impacto de la puesta en práctica de medidas de respuesta. El Protocolo de Kyoto compromete además a las Partes a procurar minimizar los impactos económicos, sociales y ambientales adversos sobre otras Partes, especialmente, sobre los países en desarrollo. Las medidas de respuesta se están abordando en el contexto del proceso de la Hoja de Ruta de Bali, tanto en el GTE-PK como en el GTE-CLP.

5. LA ADAPTACIÓN

A pesar de los actuales esfuerzos de mitigación, un cierto grado de cambio climático es inevitable. Por lo tanto, la adaptación a los impactos del cambio climático debe ser un componente integral de la arquitectura de un futuro régimen climático, con una importancia similar a los esfuerzos de mitigación. En años recientes, esta necesidad se ha reconocido ampliamente en el proceso internacional de cambio climático. El Plan de Acción de Bali identificó a la acción mejorada para la adaptación, y las necesidades de respaldo en financiamiento, tecnología, y fomento de la capacidad, como uno de los cuatro pilares fundamentales.²²

Los costos aproximados de adaptación son altos según todas las estimaciones. El Banco Mundial (2006) calculó las necesidades anuales para la adaptación en 10-40 mil millones de dólares en 2030, Oxfam International (2007) en más de 50 mil millones anualmente, y el Informe sobre el Desarrollo Humano 2007/2008 del PNUD proyecta que las necesidades anuales de inversión en adaptación serán de alrededor de 86 mil millones de dólares anualmente hacia 2015. La CMNUCC (2007) calculó que el financiamiento total necesario para la adaptación hacia 2030 podría ascender a 49-171 mil millones de dólares por año anualmente, de los cuales 27-66 mil millones de dólares corresponderían a países en desarrollo. Sin embargo, un estudio más reciente de M. Parry et al (IIED, 2009) concluyó que el cálculo de la CMNUCC sobre necesidades de inversión probablemente subestima esas necesidades en un factor de entre 2 y 3 para los sectores incluidos.

La mayoría de los instrumentos internacionales existentes para financiar la adaptación se reponen a través de contribuciones voluntarias del tipo AOD. El Fondo de Adaptación dentro del Protocolo de Kyoto emplea un enfoque innovador al generar recursos a través de un cargo a las transacciones en el mercado del carbono dentro de MDL. En este mecanismo, el financiamiento se genera desde el sector privado, y es recaudado y desembolsado por una institución multilateral. Sin embargo, aún ahora que

se encuentra en funcionamiento el Fondo de Adaptación, el financiamiento disponible bajo la CMNUCC es insuficiente para cumplir con las necesidades de adaptación proyectadas.

Los principales temas dentro del Plan de Acción de Bali y el GTE-CLP

Durante los dos últimos años, en las negociaciones se ha progresado significativamente en la identificación de los elementos principales de acción internacional para la adaptación. Dados los estrechos vínculos entre la adaptación y la planificación del desarrollo y su ejecución, se ha reconocido que se deben crear mecanismos para respaldar la acción nacional y regional.

Las negociaciones del GTE-CLP bajo el Plan de Acción de Bali se centraron en primer lugar en identificar los principales elementos de la acción mejorada en adaptación y lograr una comprensión básica entre las Partes de lo que implican. El primer grupo de temas dentro de las negociaciones está relacionado con la implementación de la acción para la adaptación, incluida la determinación del alcance de la adaptación (si es un desafío que enfrentan todas las Partes o sólo aplica a países en desarrollo); la identificación de las acciones que se pondrán en práctica, y de los principios que debería seguir la implementación. Uno de los temas más difíciles en la negociación sobre adaptación fueron las estrategias de reducción y gestión de riesgo, incluidos los mecanismo de reparto y transferencia de riesgos tales como los seguros. Los países en desarrollo propusieron el establecimiento de un mecanismo internacional que aborde las pérdidas y los daños. Se propuso que ese mecanismo reciba una cierta parte del financiamiento generado para la adaptación, así como que sea respaldado por instrumentos financieros innovadores, como capital de riesgo y fondos para el aseguramiento del clima. Sin embargo, hasta el momento esta propuesta no ha sido respaldada por la mayoría de los países desarrollados, donde el tema más contencioso es la compensación de las pérdidas y los daños a países en desarrollo.

²² Para obtener un informe más detallado de los principales temas relacionados con la adaptación, consulte "Adaptation to climate change: The new challenge for development in the developing world", [La adaptación al cambio climático: El nuevo desafío para el desarrollo en el mundo en desarrollo] de la Dra. E. Lisa F. Schipper, del Stockholm Environment Institute; María Paz Cigarán, Libélula Comunicación, Ambiente y Desarrollo, Perú; y la Dra. Merylyn McKenzie Hedger, del Climate Change Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, en "La Hoja de Ruta de Bali: Los temas claves en negociación", PNUD, 2008.

El siguiente grupo de temas tiene relación con los medios para la implementación, a saber, las actividades de adaptación en los países en desarrollo que deberán ser respaldadas mediante la puesta en práctica, como financiamiento, tecnología y fomento de la capacidad. Estas negociaciones estaban estrechamente relacionadas con aquellas sobre la provisión de flujos de inversión y financiamiento. Si bien se decidió que los temas relacionados con la entrega de medios para la implementación, en particular, la provisión de respaldo para las acciones de adaptación, se deberían abordar en los grupos relacionados, el grupo de negociación sobre adaptación todavía colocó marcadores al respecto en el texto y mantuvo abiertos algunos otros temas relacionados hasta que las negociaciones sobre financiamiento para la adaptación llegaran a algún resultado. Uno de los puntos importantes de debate al respecto fue la supervisión y revisión de la acción y el respaldo a la adaptación; si sólo se trata de respaldar la adaptación o si las acciones de adaptación también deberían cumplir con los requisitos de MRV.

Finalmente, las negociaciones sobre adaptación necesitan definir los arreglos institucionales a nivel internacional que guiarán la puesta en práctica de acciones y respaldo. Un tema central en este sentido en el GTE-LCA es el papel de las instituciones financieras existentes dentro de la Convención y el Protocolo de Kyoto vis a vis la creación de un nuevo mecanismo institucional. Un tema relacionado son los principios de gobernanza para un mecanismo institucional. Hay un reconocimiento general de que la transparencia, la eficiencia, y la representación equitativa y balanceada deben constituir la base de todo arreglo institucional nuevo o existente, pero todavía se deben negociar los detalles operativos. En el transcurso de las negociaciones del GTE-CLP se han realizado numerosas propuestas, que incluyen un marco, un programa, un fondo, un órgano subsidiario, etc.

La adaptación en el Acuerdo de Copenhague

En el Acuerdo de Copenhague las partes han reconocido los impactos críticos del cambio climático y los potenciales impactos de las medidas de respuesta en los países particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático y destacado la necesidad de establecer un

programa de adaptación amplio, que incluya el respaldo internacional. El Acuerdo incluye los impactos de las medidas de respuesta en el alcance de acción para la adaptación, un punto que ha sido altamente contencioso en las negociaciones por años.²³ Más aún, describe la adaptación como un desafío que enfrentan todos los países, adoptando una definición más amplia del alcance de la adaptación.

El Acuerdo reconoce además que se necesita urgentemente una mejora en la acción y la cooperación internacional para la adaptación a fin de garantizar la ejecución de la Convención. Esto se realizaría mediante la habilitación y el respaldo de acciones de adaptación dirigidas a reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia en los países en desarrollo, especialmente en aquellos que son particularmente vulnerables, y sobre todo en los PMA, PEID y África. Si el Acuerdo se toma como orientación para las negociaciones del GTE-CLP, esta formulación podría resolver la pregunta abierta acerca de cuáles grupos se deben advertir como particularmente vulnerables.

En el Acuerdo, los países desarrollados se comprometen a proporcionar recursos financieros, tecnología, y fomento de la capacidad adecuados, previsibles, y sostenibles para respaldar la puesta en práctica de acción para la adaptación en los países en desarrollo.

²³ El Programa de Trabajo de Buenos Aires para la adaptación y las medidas de respuesta, aunque reconoce los vínculos entre estos temas, los trata con claridad.

Tabla 6: Acción mejorada para la adaptación: El texto de la CdP frente al Acuerdo de Copenhague

ASUNTO	PROPUESTAS EN EL TEXTO DE LA CDP	ACUERDO DE COPENHAGUE
Alcance de adaptación	¿Es un tema para todos, o sólo para los países en desarrollo? No hay acuerdo, ambas opciones todavía sobre el tapete	Todos los países enfrentan el desafío
Qué se ha establecido para abordar la adaptación (cómo)	Marco de adaptación [para la puesta en práctica]	Necesidad de un programa de adaptación amplio, que incluya respaldo internacional
Medidas de respuesta son parte de la adaptación o no	Ambas opciones todavía en el tapete. Medidas de respuesta incluidas o no.	Las medidas de respuesta se deben incluir dentro del marco de adaptación.
Acciones de adaptación por emprender	Identifica una lista de acciones. Los puntos restantes son la inclusión de la compensación y medidas de rehabilitación, y de medidas para adaptarse a los impactos de las medidas de respuesta.	No hay detalle de las acciones: aquellas dirigidas a reducir la vulnerabilidad y construir capacidad de adaptación.
Respaldo a la adaptación en países en desarrollo	No terminado, puesto que se decidió mantener la coherencia con el texto a ser negociado bajo el tema de financiamiento.	No hay detalle, aparte de la indicación de que se debe brindar respaldo.
Arreglos institucionales	Las opciones incluyen: - Comité de Adaptación - Fortalecer la existencia de arreglos institucionales y considerar la necesidad de otros nuevos, incluido un Órgano Subsidiario/Asesor.	- Los arreglos para adaptación no se abordan específicamente. - Se sugirió al Copenhagen Green Fund como la principal institución para canalizar el respaldo.
Abordar los daños y perjuicios	Las opciones incluyen: - Establecer mecanismos internacionales para hacer frente a los daños y perjuicios. - Considerar en el futuro la necesidad de crear un mecanismo.	No se abordó
Monitoreo y reporte	- Monitoreo y revisión del respaldo y sólo compartir información sobre la acción respaldada - Supervisión y revisión tanto del respaldo a la adaptación como de la acción de adaptación asociada	No se abordó
La priorización de los más vulnerables	Diversas opciones para definir los países más vulnerables; no se resolvió el tema.	"Los países en desarrollo más vulnerables, como los países menos adelantados, los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y África"

El progreso alcanzado en Copenhague

En Copenhague se avanzó en las negociaciones sobre adaptación y se estuvo muy cerca de alcanzar un acuerdo en la mayoría de los puntos claves. Muchos de los temas que se dejaron abiertos están relacionados políticamente con un acuerdo acerca del respaldo financiero y tecnológico, y del fomento de la capacidad.

El grupo de redacción en la CdP mayormente resolvió los principios para la implementación de la acción para la

adaptación, enfatizando que se debería realizar de acuerdo con la Convención, seguir un enfoque conducido por el país, basado en consideraciones de género, de participación y de plena transparencia, tomando en cuenta los grupos vulnerables, las comunidades y ecosistemas, y basarse en los mejores avances científicos disponibles y guiarse por éstos y, según corresponda, por el conocimiento tradicional, con miras a integrar la adaptación en las políticas y acciones sociales, económicas y ambientales relevantes.

Además, el grupo de redacción progresó al identificar las actividades a emprender, que incluyen, entre otras:

- Planificar, priorizar y ejecutar acciones para la adaptación;²⁴
- Evaluaciones de impacto, vulnerabilidad y adaptación, incluidas las evaluaciones de necesidades financieras así como una evaluación económica, social y ambiental de las opciones para la adaptación;
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales y los entornos que favorecen la acción, incluidos aquellos para un desarrollo con capacidad de adaptación al clima y reducción de la vulnerabilidad;
- Crear una capacidad de adaptación de los sistemas socioeconómicos y ecológicos, entre ellos, a través de la diversificación económica y la gestión sostenible de los recursos naturales;
- Mejorar las estrategias de reducción de riesgos de desastres relacionados con el cambio climático; sistemas de advertencia temprana, evaluación, gestión y distribución de riesgo, y mecanismos de transferencia;
- Medidas para mejorar la comprensión, la coordinación y la cooperación relacionada con el desplazamiento, la migración y la relocalización planificada inducidos por el cambio climático, tanto a escala nacional, regional como internacional;
- Investigación, desarrollo, demostración, difusión, distribución y transferencia de tecnologías, prácticas, y procesos; y fomento de la capacidad para la adaptación;
- Fortalecer los sistemas de datos, información y conocimiento, educación, y concienciación pública;
- Mejorar la investigación y la observación sistemática para la recopilación, el archivo, el análisis y la elaboración de modelos de datos sobre el clima, a fin de mejorar la adopción de decisiones en el ámbito nacional y regional.

El texto de la CdP también incluye disposiciones para mejorar la cooperación regional para la adaptación. Se invitó a las Partes a fortalecer y, cuando fuese necesario, establecer centros y redes regionales, particularmente en países en desarrollo, con el respaldo de países desarrollados y organizaciones pertinentes.

El grupo también logró reducir las opciones, pero no pudo resolver completamente el tema de los arreglos institucionales sobre adaptación, como se indica en la Tabla 6. Además, se

dejaron abiertos los temas sobre el alcance de la adaptación y el respaldo para la adaptación.

Los temas pendientes

Los temas en los cuales todavía se requiere acuerdo tienen que ver principalmente con los arreglos institucionales para la puesta en práctica de la acción para la adaptación y su respaldo. Además, los negociadores todavía deben resolver cómo hacer frente a las pérdidas y los daños.

Con el compromiso de los países desarrollados en el Acuerdo de Copenhague de proporcionar financiamiento, las negociaciones en el GTE-CLP deben poder realizar más progreso acerca de los temas de adaptación pendientes.

Las repercusiones para los países en desarrollo

La Conferencia de Copenhague, tanto a través del Acuerdo de Copenhague como del proyecto de texto dentro de la CdP, aseguró un fuerte compromiso político de mejorar la acción sobre adaptación, incluida la disposición de respaldar a los países en desarrollo con este propósito.

En el Acuerdo de Copenhague la adaptación es señalada como una de las dos áreas (junto a la mitigación) hacia las cuales se debe canalizar la asignación equilibrada de financiamiento “inmediato” comprometido por los países desarrollados hasta 2012.

Un acuerdo general alcanzado en el grupo de redacción de la CdP sobre los principios de acción para la adaptación, el conjunto de actividades prioritarias y el mejoramiento de la cooperación regional, tal como se analiza más arriba, es importante para facilitar la puesta en práctica de acción inmediata para la adaptación en países en desarrollo. Este conjunto de acciones, aunque no se han adoptado formalmente, se puede emplear para indicar en qué se deben centrar interinamente la puesta en práctica a nivel nacional e internacional y el respaldo para acciones de adaptación. Muchas de las acciones identificadas han sido conducidas por países en desarrollo y serán indispensables para promover el desarrollo que se adapte al clima y la adaptación a los impactos del cambio climático.

²⁴ Incluye proyectos, programas y acciones identificadas en los planes y estrategias nacionales y provinciales de adaptación, programas nacionales de acción para la adaptación de PMA, Comunicaciones Nacionales, evaluaciones de necesidades de tecnología y otros documentos de planificación nacional relevantes.

6. UNA ACCIÓN MEJORADA ACERCA DE LA PROVISIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS Y DE INVERSIÓN

Las disposiciones de la Convención y el Protocolo de Kyoto prevén asistencia financiera de países desarrollados a países en desarrollo a través del mecanismo financiero de la Convención, así como a través de canales bilaterales, multilaterales o regionales. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) ha estado actuando como la entidad encargada del funcionamiento del mecanismo financiero de la CMNUCC, sujeto a revisión cada cuatro años. Además, varios fondos especiales se han creado dentro de la Convención y el Protocolo de Kyoto, entre ellos: el Fondo especial para el cambio climático, el Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo de Adaptación.

El MDL del Protocolo de Kyoto también está contribuyendo a financiar un desarrollo con menos nivel de emisiones de carbono en países en desarrollo, mientras facilita el cumplimiento de los compromisos de emisiones de los países desarrollados. El MDL también genera recursos para el Fondo de Adaptación a través de una parte de los recursos que se generan.

El financiamiento es uno de los principales temas en las negociaciones sobre una mejora de las acciones futuras para enfrentar cambio climático. Los países en desarrollo necesitarán considerable asistencia financiera para cooperación en tecnología, mitigación, adaptación, y fomento de la capacidad, a fin de garantizar respuestas eficaces para el cambio climático. El monto de los flujos de inversión y de financiamiento necesarios se estima del orden de las decenas a cientos de miles de millones de dólares por año, bastante más alto de lo que se halla actualmente disponible a través de los distintos mecanismos bajo la CMNUCC y los canales bilaterales.

Los principales temas dentro del Plan de Acción de Bali y el GTE-CLP

Las negociaciones sobre financiamiento e inversión²⁵ han sido de las más difíciles en el proceso del GTE-CLP. El respaldo financiero es un tema intersectorial, lo que es bastante relevante para la mitigación, adaptación, tecnología, y el fomento de la capacidad. Por lo tanto, la falta

de progreso en las negociaciones sobre el financiamiento inmediatamente afecta la dinámica de lo que sucede en otros temas. Estas negociaciones se complicaron por la falta de buen entendimiento de la cantidad de recursos necesarios para financiamiento climático, puesto que las estimaciones actuales varían enormemente (tal como se debate en el capítulo sobre el financiamiento para la adaptación).

Las negociaciones en el GTE-CLP se centraron en los siguientes temas principales: generación y provisión de recursos financieros; acceso a financiamiento, incluidas las actividades a financiar; arreglos institucionales; y cumplimiento.

En los debates sobre generación y provisión de financiamiento, las Partes realizaron diversas propuestas sobre las fuentes de financiamiento, tanto públicas como privadas. También se realizaron varias propuestas acerca de la escala general del financiamiento que se proporcionará, y cuál debería ser la base para determinar las contribuciones individuales de los países. Un tema importante fue también la creación de incentivos para canalizar flujos de inversión privados y el papel de los mercados de carbono para generar el financiamiento necesario para el cambio climático.

El debate sobre el acceso al financiamiento estuvo bastante politizado y se centró en cómo mejorar el acceso de los países en desarrollo a los recursos financieros existentes y futuros. Los países en desarrollo abogan por un "acceso directo" para evitar pasar por procedimientos excesivamente burocráticos y engorrosos para acceder al financiamiento, mientras los donantes desean mantener cierto grado de control sobre el modo en que se utilizan los recursos. Otro tema importante en este debate tiene relación con las prioridades, es decir, garantizar que el financiamiento concuerde con las necesidades nacionales de los países anfitriones y no sea dominado por las prioridades de los donantes, mientras se garantiza la transparencia y la eficiencia de las actividades financiadas. El tema relacionado: como priorizar un limitado financiamiento a menudo causó desacuerdo entre las

²⁵ Para obtener una visión más detallada de los principales temas en las negociaciones sobre financiamiento, consulte "Las negociaciones sobre los flujos de inversión y de financiamiento adicionales para hacer frente al cambio climático en países en desarrollo" de Erik Haites, Margaree Consultants, Inc. en "La Hoja de Ruta de Bali: Los temas claves en negociación", PNUD 2008.

Partes. Existió un acuerdo general en el GTE-CLP de que los más vulnerables y menos capaces deberían tener la prioridad; sin embargo, el problema fue como especificar aquellos países. Además, aún no se resuelve la forma en que se brindaría el respaldo (es decir, mediante subvenciones o préstamos).

Los arreglos institucionales para la provisión de recursos financieros e inversiones determinarán cómo se pondrán en práctica los temas analizados anteriormente. El núcleo central de desacuerdo entre los países desarrollados y en desarrollo fue el papel de las instituciones ya existentes frente a la creación de nuevos mecanismos para la provisión de recursos. Los países en desarrollo generalmente abogaron por la creación de nuevas instituciones. La gobernanza de las instituciones, así como la supervisión y la revisión de la provisión del respaldo y las acciones, son temas relacionados que continúan sin solución.

El financiamiento en el Acuerdo de Copenhague

Uno de los resultados más trascendentes de la Conferencia de Copenhague fue el acuerdo alcanzado sobre la provisión de un respaldo financiero significativo por parte de los países desarrollados. En el Acuerdo de Copenhague, los países desarrollados se comprometieron de manera colectiva a brindar recursos nuevos y adicionales, entre ellos, a través de instituciones internacionales, acercándose a los 30 mil millones de dólares para el período comprendido entre 2010 y 2012, con una distribución equilibrada entre adaptación y mitigación. Se dará prioridad al financiamiento para adaptación para los países en desarrollo más vulnerables, como son los PMA, los PEID y África.

Además, en el contexto de acciones significativas de mitigación y de transparencia sobre su implementación, los países desarrollados se comprometieron a un objetivo de movilizar en conjunto 100 mil millones de dólares al año hacia 2020 para hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo. Este financiamiento provendría de una amplia variedad de fuentes: públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternativas de financiamiento. Si bien este es un desarrollo muy positivo, no está completamente claro en el texto si los 100 mil millones de dólares al año sólo se otorgarían para mitigación, o si se incluyen también recursos para adaptación.

Según el Acuerdo de Copenhague, se entregará nuevo financiamiento multilateral para la adaptación a través de arreglos de financiamiento eficaces y efectivos, con una estructura de gestión que brinde igual representación de países desarrollados y en desarrollo.

En el Acuerdo, se sugieren varias decisiones con relación a arreglos institucionales, entre ellas, establecer un Grupo de Alto Nivel bajo la orientación de la CdP y responsable ante ésta, para estudiar la contribución que las potenciales fuentes de ingresos pueden hacer con el propósito de alcanzar la meta financiera. Además, se establecería el Copenhagen Green Climate Fund como entidad operadora del mecanismo financiero de la Convención para respaldar proyectos, programas, políticas, y otras actividades en países en desarrollo relacionados con la mitigación (incluido REDD-plus), adaptación, fomento de la capacidad, y desarrollo y transferencia de tecnología. El Fondo recibiría una importante porción del financiamiento consignado dentro del Acuerdo.

Tabla 7: Provisión de financiamiento e inversión: texto de la CdP frente al Acuerdo de Copenhague

ASUNTO	PROPUESTAS EN EL PROYECTO DE TEXTO DE LA CDP	ACUERDO DE COPENHAGUE
Provisión de recursos financieros	Financiamiento ampliado a escala, previsible, nuevo y adicional, para proporcionarlo a los países en desarrollo	- Cerca de 30 mil millones de dólares para el período entre 2010 a 2012 con una asignación equilibrada entre adaptación y mitigación - Los países desarrollados se comprometieron a movilizar colectivamente 100 mil millones de dólares al año hacia 2020 desde diversas fuentes
Generación / fuentes de financiamiento	Variedad de propuestas, que incluyen opciones que cubren fuentes públicas y privadas, y contribución sólo de parte de los países desarrollados o de todos los países. El tema no se resolvió.	- Incluye fuentes pública y privadas, pero ningún detalle - Estableció un Panel de Alto Nivel para estudiar la contribución de las potenciales fuentes de ingresos
Forma de financiamiento	Préstamos y/o subvenciones	No se especifica
Arreglos institucionales	Las propuestas varían ampliamente, dependiendo de la propuesta específica, pero incluyen: - Una Junta de Financiamiento del mecanismo financiero - Un Fondo para el clima - Reformar el arreglo institucional existente para garantizar que el FMAM responde más eficientemente a las necesidades de los países en desarrollo	El Copenhagen Green Climate Fund se establecería como entidad operadora del mecanismo financiero

El progreso alcanzado en Copenhague

A primera vista, el Acuerdo de Copenhague resolvió algunos de los principales asuntos políticos con respecto al marco para la provisión de recursos financieros que ha estado en negociación en el GTE-CLP. Definió la cantidad total de financiamiento que proporcionarán los países desarrollados, definió claramente la necesidad de medición, reporte y verificación (MRV) de los compromisos financieros de Países del Anexo I y el desarrollo de un sistema transparente y sólido que dé cuenta del financiamiento ofrecido, y sugirió los arreglos institucionales (el Copenhagen Green Climate Fund) para la puesta en práctica.

Los temas pendientes

Sólo la CdP puede tomar una decisión sobre el establecimiento de una entidad operadora del mecanismo financiero de la Convención. De manera similar, para ser responsable ante la CdP, la CdP misma debe establecer un Panel de Alto Nivel. Puesto que la CdP no ha adoptado el

Acuerdo de Copenhague formalmente, los pasos propuestos en el Acuerdo sobre arreglos institucionales no se pueden ejecutar hasta que la CdP lo decida, a menos que esas instituciones se creen fuera de la CMNUCC.

Además, la provisión de financiamiento dentro del Acuerdo de Copenhague ha sido criticada por algunos países en desarrollo en razón que no estaba claro si las promesas eran nuevas y adicionales, o tal vez simplemente implicaban re-direccionar el financiamiento desde otras áreas de asistencia para el desarrollo.²⁶

Otro tema que permanece abierto es cómo asegurar la previsibilidad del financiamiento. El Acuerdo no ofrece orientación sobre la generación de fondos puesto que esta decisión se dejó para ser tomada basándose en las conclusiones del Panel de Alto Nivel. Del mismo modo, no se ha tomado ninguna decisión acerca de la distribución del financiamiento para diferentes áreas de atención (por ejemplo, la división entre mitigación y adaptación, etc.). Es probable que para el financiamiento inmediato, tales decisiones las tomen aquellas instituciones que harán los desembolsos de financiamiento.

²⁶ Copenhagen's Climate Finance Promise [Promesa de financiamiento para el cambio climático de Copenhague], Nota informativa del IIED, febrero 2009.

Las repercusiones para los países en desarrollo

Dada el status incierto del Acuerdo de Copenhague, el financiamiento inmediato prometido en Copenhague probablemente debería pasar por las distintas instituciones existentes.

El proyecto de texto de la CdP, si bien aún no se ha ultimado, se puede emplear para orientar la provisión de financiamiento inmediato de modo interino en ciertas áreas. En particular, las listas de acciones idóneas para respaldo que prácticamente se completaron en las negociaciones (con respecto a adaptación, REDD-plus, y transferencia y desarrollo de tecnología) serían útiles como orientación básica para instituciones financieras y países anfitriones.

Además, se podría formar el Panel de Alto Nivel sobre fuentes de financiamiento y comenzar su trabajo de manera interina, de modo de ofrecer un aporte a la CdP 16 en México para facilitar la adopción de decisiones. Interinamente, el FMAM permanecería como entidad operadora del mecanismo financiero de la Convención hasta que la CdP decida lo contrario.

Tomar el Acuerdo de Copenhague como orientación en las negociaciones del GTE-CLP (en particular, los puntos relacionados con la creación del Fondo Ecológico y el Grupo de Alto Nivel), puede permitir que las negociaciones sobre la provisión de financiamiento e inversión realicen un progreso rápido.

7. UNA ACCIÓN MEJORADA ACERCA DEL DESARROLLO Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

La tecnología se encuentra en el centro del origen del problema del cambio climático, puesto que determina en gran parte el nivel de emisiones, pero se encuentra también en el corazón de la solución, tanto para las acciones de mitigación como de adaptación. Los incentivos financieros y otros son fundamentales para garantizar la investigación, el desarrollo, la distribución y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. Esta última ha sido uno de los temas más debatidos en las negociaciones entre los países desarrollados y en desarrollo durante muchos años.

No existe una definición establecida de tecnología y transferencia de tecnología en la Convención, pero se está implicando cada vez más la definición más amplia sugerida por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, la que define a la tecnología no sólo en términos de equipo, sino que también cubre todo flujo relevante de hardware, software, información y conocimiento. A pesar del reconocimiento del papel central de la tecnología y la transferencia de tecnología para la mitigación y la adaptación, ha existido poca transferencia de una tecnología que no afecte el clima bajo la CMNUCC. Todavía debe ejecutarse la aplicación de los principios, el establecimiento de los mecanismos y la efectiva transferencia de tecnologías.

Los principales temas dentro del Plan de Acción de Bali y el GTE-CLP

El Plan de Acción de Bali reconoció la acción mejorada en tecnología como uno de los cuatro pilares fundamentales de un futuro acuerdo sobre cambio climático y una condición previa para mejorar la acción sobre mitigación y adaptación. Los principales temas en el GTE-CLP incluyen:

- Mecanismos para eliminar obstáculos a los incentivos, y la provisión de éstos, para ampliar el desarrollo y la transferencia de tecnología;
- Maneras de acelerar la distribución, la difusión y la transferencia de tecnologías;
- Cooperación para la investigación y el desarrollo de tecnologías actuales, nuevas e innovadoras;
- Eficacia de herramientas y mecanismos para cooperación en tecnología en sectores específicos.

Uno de los temas más contenciosos en las negociaciones sobre transferencia y desarrollo de una tecnología que no afecte el clima tiene relación con el papel de los derechos de propiedad intelectual (DPI). Los países en desarrollo han

sostenido que los DPI entorpecen la transferencia de tecnología y reclaman la creación de mecanismos internacionales para adquirir DPI para las principales tecnologías y para las políticas de otorgamiento de licencias. Por otro lado, los países desarrollados, enfatizan que los DPI son necesarios para promover la innovación tecnológica, y no coinciden en que los regímenes de DPI sean más flexibles.

La tecnología dentro del Acuerdo de Copenhague

En el Acuerdo de Copenhague, se propone establecer un Mecanismo de Tecnología para acelerar el desarrollo y la transferencia de tecnología favorable a la acción para la adaptación y la mitigación, que será guiada por un abordaje que permita que sea conducido por el país s y se centre en las circunstancias y prioridades nacionales.

El progreso alcanzado en Copenhague

Las negociaciones sobre tecnología en el GTE-CLP y más adelante en el grupo de redacción dentro de la CdP en Copenhague realizaron un progreso significativo al reducir las numerosas opciones a una sola en los temas más críticos. El texto de la CdP es muy comprensivo y no debería tardar mucho tiempo en finalizarse. Contiene un listado de acciones elegibles idóneas para el respaldo dentro del mecanismo de tecnología, que incluye, entre otras:

- Desarrollo y mejoramiento de capacidades y tecnologías endógenos de los países en desarrollo, que incluya programas de investigación, desarrollo y demostración conjuntos;
- Distribución y difusión de tecnologías ambientalmente racionales y conocimientos técnicos a países en desarrollo;
- Aumento de la inversión pública y privada en desarrollo, distribución, difusión y transferencia de tecnología;
- Distribución de tecnologías blandas y duras para la puesta en práctica de acciones de adaptación y mitigación;
- Mejores sistemas de observación del cambio climático y gestión de la información relacionada;
- Fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación y de los centros de innovación tecnológica; y
- Desarrollo y puesta en práctica de planes nacionales de tecnología para mitigación y adaptación.

Tabla 8: Acción mejorada en tecnología: El texto de la CdP frente al Acuerdo de Copenhague

ASUNTO	PROPUESTAS EN EL PROYECTO DE TEXTO DE LA CDP	ACUERDO DE COPENHAGUE
Mecanismos para ampliar a escala el desarrollo y la transferencia de tecnología	Propone establecer un Mecanismo de Tecnología, que incluye: - Un Comité Ejecutivo de Tecnología - Una Red y un Centro de Tecnología del Clima	Propone establecer un Mecanismo de Tecnología
Acuerdos de gestión para el mecanismo	A desarrollar: - Mandato completo, composición, y modalidades para el funcionamiento del Comité Ejecutivo de Tecnología y el Centro de Tecnología del Clima	No se especifica
Actividades a respaldar	Identifica una lista de actividades elegibles para el respaldo	Guiado por un enfoque orientado al país, y basado en las prioridades y circunstancias nacionales
Vínculos con el financiamiento	- El Comité Ejecutivo de Tecnología debe proporcionar información sobre los acuerdos financieros - Ofrece orientación para el financiamiento	Se identifica la tecnología entre las áreas de respaldo financiero No se ofrecen detalles..
Derechos de Propiedad Intelectual	No resuelto. Varias opciones: - No se hace referencia a los DPI - Diversas opciones de cómo abordar los DPI	No se aborda

Los temas pendientes

Uno de los temas muy discutidos que no se resolvió es si la adquisición de licencias y otros temas de Derechos de Propiedad Intelectual se deben incluir entre las actividades elegibles. La mayoría de las opciones propuestas en el transcurso de las negociaciones están todavía en el texto bajo negociación.

También se deben determinar los acuerdos de gestión para el mecanismo de tecnología, incluido su mandato completo, la composición y las modalidades para el funcionamiento del Comité Ejecutivo de Tecnología y el Centro de Tecnología del Clima.

Las repercusiones para los países en desarrollo

Tal como se indicó anteriormente, el texto de la CdP contiene una lista de las acciones que serían elegibles para el respaldo en el del mecanismo de tecnología, respecto de la cual no se registró desacuerdo excepto por un punto (la adquisición de las licencias). Esta lista puede ser utilizada por los países receptores y los organismos de desarrollo para guiar el respaldo interinamente hasta que la CdP adopte una decisión global sobre tecnología.

Puesto que el desarrollo y la transferencia de tecnología se identificaron en el Acuerdo de Copenhague como unas de las áreas elegibles para el respaldo financiero, existe una base suficiente para avanzar con la puesta en práctica a partir del financiamiento de inicio inmediato que ya se ha prometido. En este contexto, el reconocimiento de la importancia de un enfoque orientado al país, y de las prioridades y circunstancias nacionales en el Acuerdo es trascendente para los países en desarrollo.

8. CONCLUSIONES: REPERCUSIONES PARA LA EJECUCION DE ACCIONES PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO

La Conferencia de Copenhague no alcanzó un acuerdo global acerca de un futuro marco sobre el cambio climático. Sin embargo, avanzó en cuanto a identificar los puntos principales de un potencial consenso político sobre los temas fundamentales para un futuro acuerdo a través del Acuerdo de Copenhague y, también al aclarar otros puntos técnicos importantes relacionados con la puesta en práctica de una acción mejorada en mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento. Además, la conferencia entregó un compromiso de los países desarrollados de proporcionar financiamiento significativo para respaldar acciones en los países en desarrollo, y facilitó el compromiso político de los países desarrollados sobre las promesas de reducción de emisiones a la vez que de los países en desarrollo en cuanto a las NAMA.

Estos logros ofrecen una buena base para avanzar en las negociaciones bajo la CMNUCC hacia la próxima conferencia sobre el cambio climático a realizarse del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010 en México. El análisis en este documento indica que si las Partes tomaran el Acuerdo de Copenhague como orientación política abarcadora sobre los asuntos críticos, las negociaciones técnicas dentro del GTE-PK y el GTE-CLP podrían estar considerablemente avanzadas y los textos finalizados más rápidamente, mientras se toman en cuenta las inquietudes de aquellos países que no pudieron aprobar el Acuerdo en Copenhague.

La Tabla 9 resume los principales resultados, así como los temas pendientes, para cada uno de los principales elementos del futuro marco para la acción y las principales implicancias para los países en desarrollo. Los resultados más importantes para la ejecución de acciones en países en desarrollo tienen que ver con el compromiso financiero y el compromiso político de lanzar REDD-plus y mecanismos de tecnología. Además, el acuerdo sobre el tratamiento del tema de MRV para las NAMA, dependiendo si son autofinanciadas o respaldadas, ha permitido a muchos países en desarrollo que previamente tenían reservas avanzar con sus NAMA autofinanciadas desde la Conferencia de Copenhague.

El proyecto de texto de la Convención, en particular acerca de los principios y acciones prioritarias para cada una de las áreas claves, ofrece una orientación suficiente para comenzar la puesta en práctica de una acción

inmediata en países en desarrollo sobre mitigación, adaptación, y desarrollo y transferencia de tecnología, de modo que no se pierda tiempo esperando que las negociaciones entreguen un acuerdo global.

Al mismo tiempo, todavía se deben resolver varios temas que tienen repercusiones directas para la ejecución de acciones en los países en desarrollo. En particular, se deben desarrollar y acordar los arreglos institucionales para el financiamiento, entre ellos, los procedimientos y acuerdos de gobernanza para la priorización, distribución y desembolso de financiamiento (tanto entre áreas principales como dentro de ellas). Tampoco está claro cómo el financiamiento ya comprometido por los países desarrollados será asignado entre las diversas áreas. Si bien se advirtió en el Acuerdo de Copenhague que se el financiamiento inmediato cercano a los 30 mil millones de dólares en 2010-2012 sería distribuido equilibradamente entre mitigación y adaptación, no está claro si los 100 mil millones al año comprometidos para el largo plazo también incluirían adaptación y, de lo contrario, cómo y cuánto financiamiento se proporcionará para adaptación a mediano y largo plazo.

Como muchos países han respaldado formalmente el Acuerdo de Copenhague, existen buenas perspectivas para avanzar en las negociaciones este año. Sin embargo, los negociadores aún deben superar el daño psicológico causado por la falta de acuerdo en Copenhague. Se necesitarán esfuerzos significativos de todos las Partes para reconstruir la confianza. Algunos observadores indicaron también que, en este contexto, el ritmo y el éxito de las negociaciones internacionales dependerá en gran parte de cuán rápido y eficazmente los países desarrollados cumplan con los compromisos financieros realizados en Copenhague para respaldar la acción inmediata en los países en desarrollo.

Tabla 9: Las repercusiones de la Conferencia de Copenhague para los países en desarrollo

ASUNTO	PROGRESO ALCANZADO EN COPENHAGUE	LOS TEMAS PENDIENTES	LAS IMPLICANCIAS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO
Visión común	<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso político - Objetivo de temperatura - Evaluación de la puesta en práctica en 2015 	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo global para la reducción de emisiones - Año de máximo para las emisiones globales 	<ul style="list-style-type: none"> - El Acuerdo de Copenhague es poco audaz - Objetivo de 2°C: asociado con impactos altamente adversos - Revisión en 2015 para 1,5°C
Mitigación por parte de los países desarrollados	<ul style="list-style-type: none"> - Promesas ascendentes por Partes del Anexo I - Base para avanzar en las negociaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo conjunto para los Países del Anexo I - Naturaleza legal de los objetivos/cumplimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Demanda de créditos MDL - El nivel de reducciones condiciona los impactos del clima
Acciones de mitigación por parte de los países en desarrollo (las NAMA)	<ul style="list-style-type: none"> - La mayoría de los temas políticos en NAMA han sido resueltos - Orientación sobre la naturaleza de las acciones - Principios para MRV de NAMA - Registro para conciliar las NAMA con el respaldo - Se realizaron las promesas para NAMA 	<ul style="list-style-type: none"> - Tipos de acciones idóneas para respaldo - Procedimiento para coincidir las NAMA con el respaldo - Directrices de MRV - Elegibilidad para otorgamiento de créditos de carbono - MDL y las NAMA 	<ul style="list-style-type: none"> - Base para respaldar las NAMA como parte de financiamiento inmediato - Estrategias de desarrollo para reducir las emisiones de carbono - Evaluaciones para determinar las NAMA - Fomento de la capacidad para sistemas de MRV
REDD-plus	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de mecanismo de REDD-plus - Texto de la CdP casi listo - Principios para la puesta en práctica - Acciones que deben emprender los países anfitriones - Compromiso sobre financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Papel para financiamiento de mercado - Medidas dentro del país - Acuerdos de gestión - Cantidad de financiamiento por asignar, aunque se prometieron 3,5 mil millones de dólares como respaldo inicial para los próximos 2 años 	<ul style="list-style-type: none"> - Claridad sobre lo que se necesita para participar en REDD-plus - Se puede empezar la preparación para la puesta en práctica - Se proporcionará financiamiento
Acción para la adaptación	<ul style="list-style-type: none"> - Principios para acción para la adaptación - Lista de actividades prioritarias - Mejoramiento de la cooperación regional - Compromiso político para lanzar el marco y ofrecer financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Arreglos institucionales - Pérdidas y danos 	<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso para respaldar a los países en desarrollo - Una de las principales áreas para financiamiento inmediato - Las acciones de adaptación en el texto de la CdP pueden orientar la acción inmediata
El financiamiento y su gestión	<ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de financiamiento a entregar - Sugerencia sobre los arreglos institucionales (Copenhagen Green Climate Fund y Panel de Alto Nivel sobre las fuentes de financiamiento) 	<ul style="list-style-type: none"> - Decisión sobre los arreglos institucionales - Garantizar la previsibilidad y la generación de fondos - Porción de financiamiento para diversas áreas centrales 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento comprometido para el respaldo - Financiamiento inmediato probable a través de las instituciones existentes - FMAM sigue siendo la entidad operacional - El texto de la CdP puede can guiar financiamiento inmediato - El Panel de Alto Nivel podría comenzar de manera interina
Desarrollo y transferencia de tecnología	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo en la mayoría de los temas - Se debe establecer el mecanismo - Lista de actividades idóneas 	<ul style="list-style-type: none"> - DPI - Gestión, incluye mandato completo, composición y modalidades para el Comité Ejecutivo de Tecnología y el Centro de Tecnología del Clima 	<ul style="list-style-type: none"> - Lista de acciones idóneas para respaldo puede orientar la acción inmediata - Enfoque orientado al país, circunstancias/prioridades nacionales

REFERENCES

1. *El Plan de Acción de Bali*, Decisión 1/CP.13.
2. *El Acuerdo de Copenhague*, Versión anticipada sin editar, http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf
3. “*La Hoja de Ruta de Bali: Los temas claves en negociación*”, PNUD 2008.
4. Informe del Grupo de Trabajo Especial sobre los Nuevos Compromisos de las Partes del Anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto en su décima sesión, realizada en Copenhague del 7 al 15 de diciembre de 2009, FCCC/KP/AWG/2009/17.
5. Informe del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención en su octava sesión, realizada en Copenhague del 7 al 15 de diciembre de 2009, FCCC/AWGLCA/2009/17.
6. Trabajo realizado por la Conferencia de las Partes en su decimoquinta sesión según indica el informe del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, FCCC/CP/2010/2.
7. Boletín de negociaciones de la Tierra, Resumen de la Conferencia sobre Cambio Climático de Copenhague: 7 al 19 de diciembre de 2009, Vol. 12 N° 459, martes 22 de diciembre de 2009. Disponible en línea en <http://www.iisd.ca/climate/cop15/>
8. ‘*Climate Change Mitigation Negotiations, With an Emphasis on Options for Developing Countries*’ [Las negociaciones sobre mitigación del cambio climático con énfasis en las opciones para los países en desarrollo] de Harald Winkler, Centro de Estudios de Energía, Universidad de Ciudad del Cabo, en “*La Hoja de Ruta de Bali: Los temas claves en negociación*”, PNUD, 2008.
9. *Comparability of Annex I Emission Reduction Pledges* [La comparabilidad de las promesas de reducción de emisiones del Anexo I], de Kelly Levin y Rob Bradley, documento de trabajo, febrero de 2010, WRI (http://pdf.wri.org/working_papers/comparability_of_annex1_emission_reduction_pledges_2010-02-01.pdf)
10. Apéndice II - *Nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties* [Acciones nacionales adecuadas para mitigación de países en desarrollo], disponible en <http://unfccc.int/home/items/5265.php>
11. “*Adaptation to climate change: The new challenge for development in the developing world*” [La adaptación al cambio climático: El nuevo desafío para el desarrollo en el mundo en desarrollo], de la Dra. E. Lisa F. Schipper, Stockholm Environment Institute; María Paz Cigarán, Libélula Comunicación, Ambiente y Desarrollo, Perú, y Dra. Merylyn McKenzie Hedger, Climate Change Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, en “*La Hoja de Ruta de Bali: Los temas claves en negociación*”, PNUD, 2008.
12. *Assessing the costs of adaptation to climate change: A review of the UNFCCC and other recent estimates* [La evaluación de los costos de adaptación al cambio climático: Una revisión de la CMNUCC y otras estimaciones recientes], by M. Parry et al, International Institute for Environment and Development, agosto de 2009.
13. El Programa de Trabajo de Buenos Aires para la adaptación y las medidas de respuesta, Decisión 1/CP.10.
14. “*Negotiations on additional investment and financial flows to address climate change in developing countries*” [Negociaciones sobre flujos de inversión y de financiamiento adicionales para hacer frente al cambio climático en los países en desarrollo] de Erik Haites, Margaree Consultants, Inc. en “*La Hoja de Ruta de Bali: Los temas claves en negociación*”, PNUD, 2008.
15. *Copenhagen’s Climate Finance Promise* [Promesa de financiamiento para el cambio climático de Copenhague], Nota informativa del IIED, febrero de 2009.
16. Banco Mundial (2006) *Clean Energy and Development: Towards an Investment Framework* [Desarrollo y Energía Limpia: Hacia un marco de inversión] [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890696/DC2006-0002\(E\)-CleanEnergy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890696/DC2006-0002(E)-CleanEnergy.pdf).
17. Oxfam International (2007) *Adapting to Climate Change: What’s needed in poor countries, and who should pay* [La adaptación al cambio climático: Qué se necesita en los países pobres y quién debería pagar], <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/adapting%20to%20climate%20change.pdf>
18. PNUD 2007/2008 Informe de Desarrollo Humano, *Fighting climate change: Human solidarity in a divided world* [La lucha contra el cambio climático: La solidaridad humana en un mundo dividido]. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>
19. CMNUCC (2007), *Flujos de inversión y de financiamiento para hacer frente al cambio climático*. http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/background_paper.pdf.



For further information:

Veerle Vandeweerd
Director
UNDP Environment & Energy Group
304 East 45th Street
Room FF-982
New York, NY 10017
Email: veerle.vandeweerd@undp.org
Phone: +1 (212) 906 5020

© Copyright United Nations Development Programme, February 2010. All rights reserved.