

DOCUMENTO INFORMATIVO PLATAFORMA DE DURBAN PARA UNA ACCIÓN MEJORADA

ANTECEDENTES

El COP17 en la reunión de diciembre 2011 en Durban, decidió establecer un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP, por sus siglas en inglés). Los párrafos 2.8 de la Decisión 1/CP.17¹ se resumen de la siguiente manera:

- (art. 2) se presenta un proceso para desarrollar **un protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado que tenga fuerza de ley bajo la Convención y que se pueda aplicar a todas las Partes** (a través de el ADP);
- (art. 3 & 4) el ADP iniciará su trabajo en la primera mitad del año 2012 y completará su trabajo no más allá del 2015 para adoptar este protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado convenido que tenga fuerza legal en la **COP21** y para que se ponga en práctica y se implemente a partir del **2020**;
- (art. 5) el ADP iniciará su trabajo en la primera mitad del 2012 y deberá incluir, entre otras cosas, los temas de **mitigación, adaptación, financiación, desarrollo y transferencia de tecnología, transparencia de las acciones y respaldo y creación de capacidades**, tomando en cuenta las aportaciones de las Partes y la información técnica, social y económica relevante así como conocimientos específicos;
- (art. 6) el proceso deberá **eleva el nivel de ambición** y deberá tomar su información, entre otras cosas, del Quinto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (AR5), de los resultados de la evaluación 2013 – 2015 (Revisión periódica) y del trabajo de los órganos subsidiarios;
- (art. 7 & 8) se lanzó el plan de trabajo para **mejorar la ambición en materia de mitigación** para identificar y para explorar **las opciones para un rango de acciones que puedan cerrar la brecha de la ambición** con vista a asegurar el mayor esfuerzo posible de todas las Partes en materia de mitigación. Por ello se le solicitó a las Partes que brindarán sus opiniones con respecto a este tema.

ESTADO DE LA NEGOCIACIÓN

Se han realizado dos sesiones de negociaciones en el año 2012, una en mayo, en Bonn (Alemania), y la otra en septiembre, en Bangkok (Tailandia). El ADP presentará su informe de los avances de su trabajo en la COP18 que se realizará en Doha (Qatar) en diciembre 2012.

Durante la sesión de Bonn, los negociadores alcanzaron un acuerdo en relación a la elección de los oficiales para la oficina del ADP, con una representación equilibrada entre los países desarrollados y países en desarrollo. Los/las dos co-presidentes y el/la relator(a) servirán un año en sus puestos.

La membresía a la Oficina sigue un principio rotativo entre las Partes del Anexo I y las Partes que no pertenecen al Anexo I.

¹ FCCC/CP/2011/9/Add.1

En Bonn, el ADP también adoptó su agenda e inició dos líneas de trabajo:

- **Línea de trabajo I (“Visión”)** aborda temas relacionados con los párrafos 2-6 de la decisión 1/CP17. En la Línea de trabajo I las Partes deben delinear para el ADP sus “*visiones amplias y aspiraciones*” y discutir las características y atributos clave del nuevo acuerdo que se adoptará en el año 2015.
- **Línea de trabajo II (“Ambición”)** aborda los temas relacionados con los párrafos 7-8 de la decisión 1/CP17. Esta línea trata sobre las “*medidas amplias y acciones específicas para mejorar las ambiciones*” y así cerrar la brecha de las emisiones. Esto incluye temas relacionados con la adaptación y los medios para la implementación, incluyendo finanzas, tecnología y construcción de capacidades.

Las discusiones de las dos Líneas de trabajo iniciaron en Bangkok en septiembre del 2012.

TEMAS CLAVE SOBRE EL ADP

Los mandatos dados al ADP incluyen dos componentes clave: desarrollar un nuevo instrumento y aumentar los niveles de ambición de mitigación.

El siguiente análisis tiene base en los informes de los co-presidentes para las Líneas de trabajo I y II. Todas las citas han sido tomadas de estos informes a menos que se indique lo contrario.

Línea de trabajo I (“Visión”)

Visión sobre los principios que subrayan los compromisos futuros

Las Partes han estado discutiendo su interpretación del mandato de el ADP (párrafo 2 de la decisión 1/CP17). Si varias Partes expresan interpretaciones diferentes de los términos “derivados de la Convención” y “aplicable a todos”, se mantendrán centrales a la discusión los principios de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de acuerdo a sus capacidades respectivas (CBDRRC).

Algunas Partes han indicado que los principios de CBDRRC no deberían ser estáticos y que deberían tomar en cuenta los contextos económicos actuales y futuros. Por otro lado, algunas Partes han declarado que los principios de equidad deberían basarse en responsabilidades históricas. Por ello, la estructura actual de Convención (Anexo I/no Anexo I) permanecería central. Por otro lado, otras Partes han declarado que la distinción (Anexo I/no Anexo I) no refleja la naturaleza cambiante de las circunstancias, responsabilidades y capacidades.

Se subrayó la necesidad de tener información científica precisa y detallada para asegurar que el abordaje flexible reciba datos exactos para determinar la lista de países dentro del (Anexo I/no Anexo I).

Formas de compromiso

El ADP se estableció para desarrollar uno de los tres resultados siguientes:

- un protocolo (definido en el Artículo 17 de la Convención);

- otro instrumento jurídico (definido bajo el artículo 15 de la Convención – mediante una enmienda a la Convención – o el artículo 16, un anexo nuevo o enmendado de la Convención);
- o un resultado acordado en virtud de la Convención que tenga fuerza jurídica y que sea aplicable a todas las Partes (aún no definido, pero posiblemente interpretado como más suave que un instrumento jurídico que debe ser ratificado).

Además, el resultado debe acordarse como “*conforme a la Convención*”.

Desde mayo del 2012, diversos informes han tratado la forma jurídica que debe tomar el nuevo acuerdo. Uno de los resultados principales es que la formulación de la decisión 2/CP.17 abre una puerta para enlazar legalmente los compromisos nacionales. El nuevo acuerdo podría ser visto también como un conjunto de instrumentos.

En el proceso de las discusiones se presentaron diferentes puntos de vista. Mientras que algunas de las Partes desearían compromisos nacionalmente establecidos, otros destacaron que esto no sería suficiente para alcanzar el nivel de ambición necesaria para lograr el objetivo de 2°C. Se llegó a un consenso con respecto a que el ADP implicaría diversos tipos de compromisos. Muchas Partes reforzaron que el ADP debe ser suficientemente atractivo y balanceado para que promueva una participación amplia. También, algunos países reiteraron que el nivel de ambición necesario no solo debe abordar reducción de emisiones, sino también adaptación y apoyo financiero, tecnología y creación de capacidades.

Estas reflexiones han llevado a que algunos países, llamen a que se tome en cuenta la experiencia ganada con el Protocolo de Kioto. Estas lecciones aprendidas podrían ayudar a elaborar una estructura adecuada para apoyar a los países que han tomado acciones tempranas, incentivar metas más altas y hacer contribuciones más grandes.

Sin embargo, algunas Partes han declarado que diferentes tipos de compromisos no necesariamente significan formulas jurídicas diferentes. Hasta el momento, en la práctica no se ha discutido ningún tipo de marco jurídico para el compromiso de las Partes, ni para el procedimiento de cumplimiento que se debería establecer para asegurar que las Partes sean responsables de implementar sus compromisos.

Línea de trabajo II (“Ambición”)

Bajo la Línea de trabajo II las Partes acordaron que el plan de trabajo debería “enfocarse en la implementación previa de la Convención 2020”.

Definir las metas de los compromisos

Al igual que en la Línea de trabajo I, algunas de las Partes subrayaron la necesidad de implementar una interpretación dinámica del principio de CBCRRC. Ellos han sugerido diferentes abordajes, como el uso de “un número finito de listas que sean dinámicas y fluidas que faciliten la graduación del incremento de las acciones o el uso de programaciones nacionales”. Se ha llegado a un consenso sobre el hecho que “la universalidad de la aplicación no significa uniformidad de la aplicación”.

Aumentar el nivel de ambición

Muchas de las Partes llaman la atención sobre la necesidad urgente de tomar una acción significativa que asegure que la temperatura promedio global no incremente más de 1.5°C a 2°C. Se identificaron tres abordajes generales para incrementar la ambición de los compromisos para la reducción de emisiones:

- **aumentar el alcance de los países que se han comprometido para reducir las emisiones:** llamar a países dentro del Anexo I que no tienen compromisos para el año 2020 para que se comprometan, al mismo tiempo se motivaría a los países en desarrollo para que identifiquen nuevos NAMA.
- **aumentar la ambición de los compromisos existentes:** al mantener los compromisos más ambiciosos entre el rango de los publicados por algunos países del Anexo I; al fomentar el uso de los mercados de carbono en países desarrollados y llevar a cabo metas más ambiciosas; ayudando a los países en desarrollo a implementar las estrategias para bajo-carbono (incluyendo las iniciativas REDD+).
- **Reconociendo otras acciones e iniciativas a nivel sub nacional, nacional e internacional.** Las acciones que fomenten el aumento en el uso eficiente de la energía, reducción en la producción y uso de HFCs, reducción de las emisiones en el sector aeronáutico, quitar los subsidios a los combustibles fósiles y tratamiento de los contaminantes atmosféricos de vida corta, todas pueden ayudar a cerrar la brecha en la ambición y la Convención deberá darles seguimiento cercano. Sin embargo “iniciativas adicionales complementarias”, ya sea dentro o fuera de la Convención, no deberán verse como reemplazos de la acción internacional sobre cambio climático. Su interacción con los compromisos y metas de emisiones deberán ser evaluadas conforme a la Convención. Más aún, UNFCCC puede servir como plataforma de apoyo para las iniciativas, sin tomar control de ellas, y así buscar la asociación con un amplio rango de actores desde el sector privado hasta el universitario, ciudades y sociedad civil.

Superar las brechas

Se puso énfasis en la necesidad de evaluar el impacto de las iniciativas nacionales, regionales y multilaterales orientadas a superar la brecha en las emisiones y que no están reconocidas por la UNFCCC.

Dos temas que se considera deben abordarse rápidamente antes de 2020 son el financiamiento y superar la brecha de ambición. También se identificaron las necesidades para un marco de trabajo contable común, medición sólida, sistema de verificación y revisión y un sistema sólido de cumplimiento.

Temas organizacionales líneas de trabajo-transversal

Interacción con el grupo AWG-KP y AWG-LCA

Se expresaron diferentes opiniones sobre los vínculos entre el ADP, AWG-KP² y AWG-LCA³. Algunas de las Partes declararon que el Plan de Acción de Bali debería ser la base para el ADP. Bajo la Línea de trabajo II, algunas de las Partes acordaron que el ADP podría construir sobre el trabajo del AWG-KP y AWG-LCA pero que no debería ser obstáculo ni duplicar el trabajo.

Abordaje y proceso de negociación

Sobre el proceso de negociación algunas de las Partes expresaron que el formato de discusión de mesa redonda era muy útil y que se debería continuar con este formato. Muchas Partes expresaron la necesidad de considerar y evaluar las lecciones aprendidas de discusiones y acuerdos previos. Igualmente se mencionó que el proceso debería ser informado por insumos de la quinta evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) y la revisión periódica 2013-2015.

IMPLICACIONES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

El texto sobre un nuevo instrumento bajo el proceso del ADP tiene implicaciones significativas para los países en desarrollo: i) por primera vez los países en desarrollo pueden estar jurídicamente vinculados por el nuevo instrumento climático y ii) mientras el resultado se acordaría bajo la Convención, el principio del CBDR que hace la distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo puede estar sujeto a una reinterpretación.

Además, como la Plataforma de Durban también aborda la acción reforzada de mitigación, las NAMA de los países en desarrollo son sumamente relevantes en este contexto. Para mayor discusión utilice como referencia nuestro documento informativo sobre NAMA.

PASOS SIGUIENTES

En Doha en el COP 18 se presentarán en más detalle discusiones bajo las Líneas de trabajo I y II. Los co-presidentes del ADP ya han publicado sus puntos de vista con respecto a los temas principales que serán discutidos bajo cada Línea de trabajo.

Línea de trabajo I. la discusión tendrá que ir más allá sobre cómo el nuevo acuerdo:

- Aplicará los principios de la Convención y definirá las modalidades del principio del ADP “Aplica para todos”, incluyendo los temas de los compromisos diferenciados, circunstancias nacionales y su evolución.
- Dará incentivos por la participación completa y ambiciosa y asegura la implementación efectiva y conformidad con los acuerdos.

² El AWG-KP fue creado por CMP1 (Montreal 2005) para discutir los compromisos futuros para países industrializados bajo el Protocolo de Kioto. En el año 2011, el CMP7 le pidió al AWG-KP que finalizara su trabajo para el CMP8 en Doha.

³ El AWG-LCA tiene base en el Plan de Acción de Bali y deberá finalizar en Diciembre del 2012 en Doha. Aborda acciones de largo plazo y tiene cuatro pilares principales; mitigación, adaptación, financiamiento y transferencia de tecnología.

- Bajo la Convención fortalecerá el régimen multilateral basado en reglas y será coordinado por el ADP con trabajo relevante llevado a cabo por otras instituciones y procesos bajo la Convención.
- Incluirá lecciones aprendidas de la implementación de la Convención y su Protocolo de Kioto así como de otros acuerdos multilaterales.

Línea de trabajo II. Las discusiones probablemente se enfoquen en como:

- Incrementar la ambición de los compromisos existentes y estimular a aquellos que aún no han presentado sus compromisos para que lo hagan. También fortalece y apoya acciones nacionales e internacionales adicionales (complementan los compromisos existentes).
- Catalizar acciones e iniciativas que tengan el mayor potencial de mitigación, y para mostrar las iniciativas en proceso así como compartir buenas prácticas.
- Incentivar las acciones de mitigación y asegurar la implementación efectiva, así como definir el papel de los medios de implementación para incrementar la ambición.
- Realizar más trabajo a profundidad, incluyendo el análisis técnico y cuantitativo de las opciones para incrementar la ambición.
- Garantizar un compromiso de alto nivel e involucrar a los actores.
- Aplicar los principios de la Convención en el contexto de elevar el nivel de ambición.

Se espera que siguiendo el deseo expresado por las Partes en las mesas redondas, el COP18 lanzará un programa de trabajo para el 2013 que podría incluir un análisis técnico desde el secretariado y la organización de más mesas redondas para continuar con las discusiones.

En Doha las discusiones se enfocarán en “iniciativas internacionales de cooperación específica que se vea que tienen el potencial de mitigación más grande”. Esto apunta a ayudar a que el COP18 esté más orientado a resultados.

REFERENCIAS

Informes de los co-presidentes del ADP:

- Línea de trabajo I/workstream 1 (“Visión”):
http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_rt_workstream1_26092012.pdf
- Línea de trabajo II/Workstream II (“Ambición”):
http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_rt_workstream2_26092012.pdf

Nota de los co-presidentes del ADP sobre la sesión de Bangkok con una mirada puesta en Doha y más allá:

http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_reflections_note_05102012.pdf

Decisión de Durban sobre el ADP:

http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf