

## CONVERSACIONES CLIMÁTICAS DE DOHA: UN MEJOR CAMINO A SEGUIR

A finales de noviembre de 2012, los gobiernos del mundo se reunirán en Doha, Qatar, en la Conferencia sobre Cambio Climático de la ONU, para reafirmar los resultados de la conferencia de Durban celebrada en 2011.

Christian Aid cree que Doha da a los gobiernos una oportunidad vital para avanzar en la cooperación mundial para enfrentar el desafío del cambio climático. Cree que es posible lograr un resultado ambicioso en la conferencia que materialice todos los elementos del paquete acordado en Durban.

Las intenciones de la Conferencia son:

- ultimar y adoptar un segundo período de compromiso significativo y eficaz del Protocolo de Kioto
- abordar las cuestiones pendientes bajo la vía de la Convención, de acuerdo con el ‘mandato de Bali’ de 2007
- establecer las negociaciones bajo la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada (ADP) sobre una base firme, con vistas a la adopción de un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante para 2015.<sup>1</sup>

Christian Aid considera que 2012 es un año importante en el cual avanzar y concluir el trabajo de los últimos siete. Cree que se necesita la ambición más alta posible de los países participantes para evitar un cambio climático peligroso en el corto plazo, y que debe preservarse un sistema climático científicamente sensible, responsable, basado en normas, para construir una base sólida para el nuevo acuerdo futuro.

### El imperativo científico

Los gobiernos han acordado lo siguiente:

- un objetivo global para mantener el nivel del calentamiento por debajo de 2°C por encima de los niveles preindustriales para el año 2100
- revisar esta meta para garantizar su adecuación para el año 2015
- ayudar a desarrollar y apoyar estrategias para hacer frente a los impactos del cambio climático que ya se están experimentando a medida que aumenta la temperatura global.

Sin embargo, todavía existe una brecha significativa entre el nivel de mitigación del cambio climático necesario para mantenerlo por debajo del nivel de 2°C para el año 2020, y la realidad de las emisiones globales. Los científicos advierten de que las promesas de mitigación hechas ponen al mundo en una vía de calentamiento de 2.5-5°C por encima de los niveles preindustriales para 2100.<sup>2</sup> Todo esto sucede en un momento en que, después del calentamiento de 0.74°C que ya se ha producido, el mundo está experimentando terribles impactos del cambio climático, tales como aumento de la frecuencia de las sequías, disminución de la productividad agrícola, tensión hídrica y aumento del nivel del mar, que según se prevé no harán más que empeorar

Mohamed Adow, asesor senior, Incidencia y Alianzas Globales, Christian Aid

a medida que aumente la temperatura media mundial.<sup>3</sup>

## Contexto político

Hay tres áreas de negociación en marcha para la conferencia de Doha, cada una con diferentes mandatos y plazos. La primera de ellas, tomada de la Hoja de Ruta de Bali, aborda compromisos y acciones en el corto plazo. A partir de la evidencia científica, estos son de la máxima importancia. Estos acuerdos no fueron concluidos en Copenhague, en 2009, y han sido retrasados todos los años desde entonces.

- Vía de negociación 1 (*Protocolo de Kioto – PK*): Es supervisada por el Grupo de Trabajo Especial sobre nuevos compromisos para países Anexo 1 (los industrializados) bajo el Protocolo de Kioto (GTE-PK).<sup>4</sup> Se centra en los compromisos de mitigación para los países industrializados. El mandato de este grupo es producir un segundo período de compromiso bajo el Protocolo.
- Vía de negociación 2 (*Cooperación a largo plazo bajo la Convención – CLP*): Esta es supervisada por el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo (GTE-CLP).<sup>5</sup> Su misión es ‘hacer posible la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo’.<sup>6</sup> Cubre visión compartida, acción reforzada en materia de mitigación, adaptación, creación de capacidades, desarrollo y transferencia de tecnología, y provisión de recursos financieros para apoyar acciones de países en desarrollo en materia de mitigación, adaptación y cooperación tecnológica.
- Vía de negociación 3 (*Plataforma de Durban para la Acción Reforzada – ADP*): Esta nueva vía de negociación, con miras al más largo plazo, fue establecida en Durban el año pasado.<sup>7</sup> Incluye negociaciones para un nuevo acuerdo

global bajo la Convención, aplicable a todas las partes, y el lanzamiento de un plan de trabajo para reforzar la ambición en materia de mitigación. La intención es aumentar la reducción de emisiones a los niveles más altos posibles.

## Secuenciación de las negociaciones

### Negociaciones a corto plazo

*Compromisos de mitigación para los países industrializados bajo el Protocolo de Kioto* – Estas negociaciones comenzaron en 2005, y el retraso en llegar a un acuerdo se debe a los países industrializados ricos, combinado con la mala fe de gobiernos como el de Canadá, que se han retirado de las conversaciones por completo. Este es un obstáculo clave en las negociaciones internacionales sobre el clima.

*Cooperación a largo plazo* (descrita en el Plan de Acción de Bali de 2007 y que, por lo tanto, necesita ahora resolución) – Después de cinco años de negociaciones, todavía hay falta de acuerdo sobre:

- un objetivo mundial a largo plazo para la reducción de emisiones, bajo las negociaciones de visión compartida, para lograr el cometido de la Convención
- cómo proporcionar una financiación adecuada y a mayor escala para apoyar a los países en desarrollo con adaptación, mitigación y cooperación tecnológica
- qué esfuerzos comparables, en la forma de metas para el conjunto de la economía, deben asumir Estados Unidos y los demás países desarrollados que no se sumen al segundo período de compromiso de Kioto
- cómo garantizar que las acciones de mitigación de los países en desarrollo reciban el apoyo financiero, tecnológico y de creación de capacidad que necesitan para que puedan implementarse.

Mohamed Adow, asesor senior, Incidencia y Alianzas Globales, Christian Aid

El mandato del grupo es continuar con su trabajo y llegar a un resultado acordado a través de diversas decisiones de la Conferencia de las Partes en Doha, después de lo cual se dará por terminado.

### Negociaciones a más largo plazo

- *Un nuevo acuerdo global bajo la Convención, aplicable a todas las partes* – La ADP debe concluir su trabajo a más tardar el año 2015, con el fin de adoptar ‘un protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza de ley bajo la Convención’<sup>8</sup> en la COP21, que entrará en vigor a partir de 2020.

En opinión de Christian Aid, las partes en Doha deben primero abordar las vías de negociación 1 y 2 (GTE-PK y GTE-CLP), para asegurarse de que existan instituciones y normas sólidas y eficaces que puedan abrir un camino hacia un clima más seguro ahora, en el inmediato y corto plazo. Estas normas e instituciones pueden luego servir como una base para acuerdos a más largo plazo. Después de que el trabajo de esos órganos haya concluido, las partes pueden iniciar el trabajo sobre la ADP sobre una base firme, a partir del éxito del pasado. Los intentos de vincular el pasado con el futuro tienen el potencial de desbaratar en su totalidad el sistema basado en normas internacionales y el trabajo de los últimos siete años, incluido el Protocolo de Kioto (que es el único régimen internacional jurídicamente vinculante e incluye elementos arquitectónicos vitales necesarios para el régimen futuro). Tal desbaratamiento, que llevaría a un mundo sin controles sólidos y eficaces sobre el clima y sin prestación de apoyo financiero, sería un desastre para el clima y para las personas más vulnerables del mundo.

Christian Aid llama a las partes a asegurar que el trabajo de la ADP no duplique o perjudique las negociaciones que ya están en curso bajo el Protocolo de Kioto y la

Cooperación a Largo Plazo, ni distraiga la atención del sistema basado en la ciencia, en normas, de arriba abajo que existe bajo la Convención y su Protocolo de Kioto.

Las partes también deben evitar cualquier situación que podría permitir a los países que están vacilando, que se han marchado o que quieren dismantelar el régimen existente sobre el clima, fijar los términos del debate climático. Los que abogan por mantener las condiciones actuales (‘business as usual’) no van a resolver la crisis del clima. Las partes verdaderamente ambiciosas deben construir el sistema más sólido que puedan, pues los pueblos del mundo exigen y esperan que sus líderes produzcan resultados concretos para hacer frente al cambio climático.

### Financiación de la brecha

Sigue existiendo un gran vacío en las fuentes de financiación para el período 2013-2019. Sin una financiación adecuada y a mayor escala, y compromisos firmes después de 2012, cuando termina el período de ‘financiación de inicio rápido’, es difícil ver cómo los países en desarrollo se adaptarán y contribuirán a los esfuerzos globales de mitigación. La necesidad de financiación para el clima es mucho mayor que los US\$100,000 millones que los países desarrollados han prometido movilizar para 2020. Teniendo en cuenta que los eventos meteorológicos y climáticos extremos que ya está sucediendo están causando miles de millones de dólares en pérdidas económicas, y se prevé que empeoren, es importante que los países ricos se den cuenta de que cuanto menos hagamos ahora, más pagaremos después. Christian Aid llama a los países ricos a que se comprometan a por lo menos el doble de los niveles de financiación ‘de inicio rápido’ previstos a partir de 2013, y se comprometan a la capitalización inicial del

Mohamed Adow, asesor senior, Incidencia y Alianzas Globales, Christian Aid

Fondo Verde para el Clima, con criterios acordados para esta financiación y otras adicionales.

### **Resultados esperables de un modelo de “business as usual” frente a los que se obtendrían con un sistema basado en normas multilaterales**

Con los años, la brecha entre naciones ricas y pobres en las negociaciones sobre el clima ha ido en aumento. Esto ha sido exacerbado por una serie de países desarrollados, que se suponía iban a liderar la lucha contra el cambio climático,<sup>9</sup> que abandonaron sus compromisos jurídicos. Estados Unidos no sólo se ha negado a firmar el Protocolo de Kioto, sino que también ha blandido una bola de demolición contra el sistema de metas basado en normas y jurídicamente vinculante, proponiendo un sistema arbitrario de ‘compromiso y revisión’, y convenciendo a muchos otros países desarrollados de sumarse al mismo. Canadá se ha retirado del Protocolo de Kioto, y Japón y Rusia han comunicado su intención de no participar en el segundo período de compromiso. Australia y Nueva Zelanda no tienen clara su posición. Al mismo tiempo, estos y otros países desarrollados han propuesto metas débiles que podrían verse socavadas aún más por la existencia de lagunas contables significativas. Es posible que, en un sentido real, las emisiones de los países desarrollados aumenten efectivamente para 2020, en clara contravención de lo que exige la Convención y lo que necesitamos para un clima seguro.

Estos países prefieren un enfoque voluntario basado en promesas, que permita a los gobiernos asumir compromisos de manera unilateral. Se han opuesto sistemáticamente al enfoque de arriba abajo y basado en normas, que

incluye metas agregadas, normas contables comunes y el sistema de cumplimiento para los países desarrollados, a la vez que tratan de pasar a un acuerdo global con obligaciones más débiles para ellos y más fuertes para los países en desarrollo. Esto no respeta el principio de equidad, o de responsabilidades y compromisos comunes pero diferenciados, en cuanto a los medios para implementar los compromisos de los países en desarrollo, alejándose así de los principios fundamentales de la Convención sobre el Cambio Climático.

Para ello, estos países están tratando de cerrar las vías del Protocolo de Kioto y la Cooperación a Largo Plazo sin alcanzar resultados suficientemente ambiciosos, significativos y eficaces para el período previo a 2020, y por lo tanto, de hecho, están desmantelando la arquitectura actual sobre el clima.

Buscan poner fin al Protocolo de Kioto después de alcanzar un ‘segundo período de compromiso’ moderado que evite un acuerdo multilateral basado en reglas sólidas de contabilidad del carbono, y al mismo tiempo manteniendo los mercados de carbono funcionando y disponibles para todos los países, incluidos aquellos que ‘abandonan el barco’ del Protocolo de Kioto, y extendiendo la fecha límite hasta 2020, con el riesgo de bloquearse en metas peligrosamente bajas.

También buscan poner fin al grupo de trabajo sobre Cooperación a Largo Plazo sin cumplir el mandato de dicho grupo; borrar la distinción entre países desarrollados y en desarrollo, eliminando la exigencia de que los países desarrollados asuman compromisos ‘comparables’ entre sí; y también acabar con las discusiones sobre adaptación, financiamiento, tecnología y capacidad sin honrar sus compromisos o acordar otros nuevos.

Mohamed Adow, asesor senior, Incidencia y Alianzas Globales, Christian Aid

En efecto, los países desarrollados están proponiendo seguir un camino dentro de las condiciones actuales, que contenga metas insignificantes y sin nuevo financiamiento adicional para combatir el cambio climático. Están proponiendo que el mundo en el año 2020 se vea sustancialmente igual que como se ve ahora, pero con impactos climáticos significativamente más frecuentes y más graves. Desde luego, estos países no lo dicen así, sino que afirman que esto es lo políticamente realista. Continúan con sus promesas declaradas unilateralmente, formuladas en el discutido Acuerdo de Copenhague de 2009, que son insuficientes, tanto en su sustancia, como frenos eficaces contra las emisiones, como en su forma, como propuestas no jurídicas que no obligan a los gobiernos a las normas multilaterales comunes de ninguna manera significativa. El bloqueo de este sistema en Doha consolidaría un alejamiento del eficaz sistema multilateral basado en la ciencia y en las normas que se considera vital para un único acuerdo global y jurídicamente vinculante bajo la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada.

Christian Aid cree que el resultado de Doha debe evitar el traslado de las cargas del cambio climático a los países en desarrollo, el debilitamiento de los compromisos de los países desarrollados, la limitación de los medios de implementación, y una tendencia a pasar a un régimen climático más débil.

**El resultado debe más bien preservar y fortalecer la arquitectura climática existente en el Protocolo de Kioto y en la Convención, con el fin de enfrentar eficazmente el cambio climático, y al mismo tiempo proteger el derecho al desarrollo sostenible.**

## Los resultados de Doha

Bajo el Protocolo de Kioto, los gobiernos deben adoptar una enmienda ratificable que conserve el sistema de arriba abajo, basado en la ciencia y en normas multilaterales. A fin de garantizar su continuidad y su plena implementación, esto debe llevarse a efecto y aplicarse a los países industrializados, con compromisos cuantificados de emisiones para el segundo período de compromiso, de manera provisional a partir del 1 enero de 2013.

Las actuales promesas formuladas por los países son demasiado poco ambiciosas para limitar el calentamiento global a niveles de seguridad que no pongan en peligro el planeta y su gente. Y es importante que no bloqueen estas promesas insuficientes para el período de compromiso completo. En vez de ello, con el fin de garantizar que cumplan con las demandas de los países más vulnerables, y reduzcan sus emisiones al menos un 40 por ciento para 2020, las partes deben acordar un proceso que permita a los países ajustar y aumentar el nivel de su ambición en el curso del período de compromiso.

La UE debe evitar bloquear su insuficiente promesa del 20 por ciento, teniendo en cuenta que si implementa sus planes nacionales actuales reducirá sus emisiones en más de un 20 por ciento.

Y así, para ir más allá de su nivel basado en las condiciones actuales, la UE debe aumentar su promesa para 2020 al 30 por ciento (como mínimo), y comprometerse a trabajar para aumentarla a más del 40 por ciento en el transcurso del segundo período de compromiso.

Para asegurar la integridad ambiental del segundo período de compromiso, los gobiernos deben cerrar las ‘lagunas’ que amenazan con anular sus acciones y metas, y acordar restringir todo traspaso de Unidades de Cantidad Atribuida (AAU)

Mohamed Adow, asesor senior, Incidencia y Alianzas Globales, Christian Aid

del primer período de compromiso como crédito al segundo período de compromiso.

Bajo la vía de la Convención, el GTE-CLP ha producido algunas nuevas instituciones, acciones y resultados, que potencialmente fortalecen la implementación de la Convención, pero que todavía necesitan aplicación efectiva para asegurar que no sean ‘cáscaras vacías’. Este es el trabajo central de la CLP y, como hay cuestiones políticas que necesitan resolverse, no puede ser derivado a órganos técnicos. Además, hay cuestiones pendientes que deben resolverse en Doha para asegurar que se acuerde un enfoque integral de la crisis climática a nivel internacional. Como mínimo, Doha debe producir:

- la adopción por los países desarrollados no incluidos en Kioto de compromisos de reducción de emisiones ambiciosos y jurídicamente vinculantes hasta el año 2020 bajo la Convención, comparables en esfuerzo y transparencia con las partes de Kioto bajo el Protocolo de Kioto, y
- un acuerdo sobre fuentes y escala de financiación a largo plazo, a partir de 2013.

Pero también reconocemos que algunas de las cuestiones de la CLP podrían no ser resueltas en Doha, entre ellas las negociaciones sobre objetivos a largo plazo de reducciones y límites máximos de emisiones, y elementos contextuales, como la equidad y el acceso equitativo al desarrollo sostenible, que deben apuntalar las metas que se acuerden. Estos puntos también son pertinentes para el trabajo de la ADP y así sus negociaciones deben ser incluidas adecuadamente en la ADP.

### **La Plataforma de Durban para la Acción Reforzada (ADP)**

Bajo esta plataforma, los gobiernos deben dar mayor detalle al mandato de la ADP, en particular su contenido y ambición, y cómo integraría la ciencia, la equidad y el régimen climático multilateral basado en normas existente.

Para producir un resultado justo basado en principios y en la ciencia para 2015, las partes deben abordar el trabajo sobre la Plataforma de Durban de manera ambiciosa y equilibrada, partiendo de los resultados de la vía del Protocolo de Kioto y de la Convención. Se debe poner especial énfasis en acordar un enfoque equitativo para compartir los costos de la mitigación y la adaptación entre los países ricos (podría decirse que este ha sido el mayor obstáculo para forjar un acuerdo para evitar un cambio climático peligroso), y a la vez apoyar a las comunidades vulnerables con financiación, tecnología y creación de capacidades para una adaptación y desarrollo limpios.

**Es prioritario que en Doha se acuerde un proceso y un plan de trabajo claro para abordar la equidad. Las partes deben llegar a un entendimiento común sobre las cuestiones de equidad fundamentales, los principios, y los enfoques equitativos para compartir los esfuerzos y las cargas y cómo pueden llevarse a la práctica. Esto debe hacerse para posibilitar que las negociaciones de la ADP produzcan un acuerdo global justo, ambicioso y eficaz para 2015.**

Mohamed Adow, asesor senior, Incidencia y Alianzas Globales, Christian Aid

---

## Notas finales

1 Decisión 1/CP17 del 17º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP17), celebrada en Durban, Sudáfrica – Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada.

2 *The Emissions Gap Report*, United Nations Environment Programme, [unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/](http://unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/)

3 *Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX)*, IPCC, [ipcc-wg2.gov/SREX/report/](http://ipcc-wg2.gov/SREX/report/)

4 UNFCCC, Kyoto Protocol, [unfccc.int/bodies/body/6409.php](http://unfccc.int/bodies/body/6409.php)

5 UNFCCC, Long-term Cooperative Action under the Convention, [unfccc.int/bodies/body/6431.php](http://unfccc.int/bodies/body/6431.php)

6 CMNUCC, 13º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP13), decisión 1/CP.13, Plan de Acción de Bali, [unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf)

7 UNFCCC, Durban Platform for Enhanced Action, [unfccc.int/bodies/body/6645.php](http://unfccc.int/bodies/body/6645.php)

8 CMNUCC, Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, [unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/110s.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/110s.pdf)

9 CMNUCC, artículo 3.1, ‘Los países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos’.

10 Varias partes propusieron un proceso claro para discutir la equidad en el taller del período de sesiones del GTE-CLP sobre el acceso equitativo al desarrollo sostenible – véase el resumen informal del taller, UNFCCC. [int/files/bodies/awg-lca/application/pdf/20120524\\_equity\\_1650.pdf](http://unfccc.int/files/bodies/awg-lca/application/pdf/20120524_equity_1650.pdf)

---

UK registered charity number 1105851 Company number 5171525 Scot charity no. SC039150 NI charity no. XR94639 Company no. NI059154 ROI charity no. CHY 6998 Company no. 426928

The Christian Aid name and logo are trademarks of Christian Aid; Poverty Over is a trademark of Christian Aid.  
© Christian Aid November 2012 13-147-J730  
Printed on 100 per cent recycled paper

La pobreza es un ultraje contra la humanidad. Despoja a las personas de su dignidad, libertad y esperanza, del poder sobre su propia vida.

Christian Aid tiene una visión: acabar con la pobreza, y creemos que esa visión puede convertirse en realidad. Le instamos a sumarse a nosotros.

**Christian Aid, 35 Lower Marsh, London SE1 7RL  
t. 020 7620 4444 [christianaid.org.uk](http://christianaid.org.uk)**

