

MEMORANDO OPEX N° 163/2011

AUTOR: JESÚS QUINTANA, miembro del Panel de Expertos Opex.

PARA: OPEX **FECHA:** 16/11/2011

ASUNTO: LA CUMBRE DE DURBAN: UN IMPULSO NECESARIO EN LA CRISIS DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN GLOBAL

Panel: Cooperación al desarrollo

Coordinadora: Katty Cascante

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989 - 2845

El próximo 28 de noviembre comienza en Durban (Sudáfrica) la 17ª Conferencia de las Partes (COP 17) de la Convención Marco de NN.UU. sobre Cambio Climático (CMNUCC). Se decidirá sobre la continuidad del único mecanismo global de control de emisiones (Protocolo de Kioto¹), cuya vigencia expira a finales de 2012. Un compromiso internacional vinculante que no ha registrado hasta ahora avances significativos.

La COP 17 llega en un **momento crítico para el multilateralismo** que, inmerso en una falta de legitimidad de la diplomacia ambiental, se centra más en la crisis económica de Occidente que en acuerdos de consenso de como detener las causas y combatir las consecuencias del cambio climático.

Avances desde el Protocolo de Kioto

Tras el Protocolo de Kioto (2005), las negociaciones tomaron nuevo impulso durante la COP 13 (Bali, 2007). Se definieron elementos clave para un régimen global del clima: mitigación, adaptación, financiamiento y tecnología y visión compartida para la cooperación a largo plazo, con la expectativa de alcanzar un acuerdo vinculante dos años después.

Sin embargo, la Cumbre de Copenhague (2009), no estuvo a la altura de las expectativas, al no conseguir un tratado global que tomara el relevo de Kioto. La Cumbre, a pesar del respaldo internacional, 125 jefes de estado y de gobierno, no fue más allá de un acuerdo² de carácter voluntario, no consensuado, y negociado de manera poco transparente, con un alto coste político.

Cuadro 1. Aspectos clave recogidos en el Acuerdo de Copenhague

- Reducir las emisiones globales para mantener el incremento de temperatura por debajo de los **2º C**;
- Compromiso de los **países desarrollados** de objetivos de emisión para 2020: (i) **proporcionar recursos nuevos y adicionales** por valor de 30.000 millones de \$ para el 2010-2012, y (ii) movilizar **100.000 millones de dólares** al año a partir de **2020**; Los **países en desarrollo** llevarán a cabo acciones de mitigación del cambio climático para reducir la **deforestación (REDD+)**;
- Establecimiento de (i) un **Panel de Alto Nivel** para vías de financiamiento, incluyendo fuentes alternativas; (ii) un **Fondo Climático Verde (Copenhagen Green Climate Fund)** que actúe como entidad operativa del mecanismo financiero de la Convención, y (iii) un **Mecanismo de Tecnología** para acelerar el desarrollo y transferencia de tecnología.

Con todo, lo peor no fue no alcanzar ese acuerdo vinculante para un futuro *bajo en carbono* que la opinión pública y muchos gobiernos pedían, sino la **profundización de la crisis del sistema de cooperación global** de responsabilidad y cargas compartidas. En 2010, en Cancún (México), los avances fueron de nuevo modestos en exceso. Como único logro, un consenso unánime (excepto Bolivia) para mantener el incremento de temperatura global por debajo de los 2°C (pudiendo revisarlo a 1.5°C en 2015), lo que implica reducir las emisiones totales por debajo de 44.000 millones de toneladas de CO₂eq por año en 2020³.

¹ El **Protocolo de Kioto** es parte de la CMNUCC y compromete a los países desarrollados y a los países en transición hacia una economía de mercado a alcanzar objetivos cuantificados de reducción de emisiones. Estos países, conocidos como Partes del Anexo I, acordaron reducir en un 5.2 % sus emisiones totales de seis gases de efecto invernadero durante el periodo 2008-2012 (primer periodo del Protocolo) sobre sus niveles de emisión de 1990, con objetivos específicos que varían de país en país. El Protocolo de Kioto entró en vigor el 16 de febrero de 2005 y tiene 193 Partes.

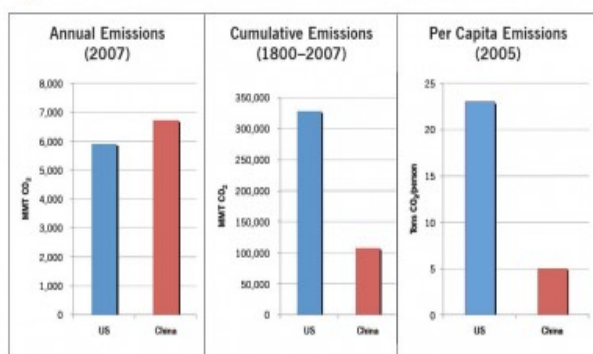
² El **Acuerdo de Copenhague** fue firmado inicialmente por 28 países que representaban el 80 % de las emisiones. Hasta la fecha, 141 países (incluyendo los 27 de la UE) se han adherido o manifestado interés en adherirse.

³ En 2010 las emisiones globales fueron cercanas a los 50.000 millones tCO₂eq por año, y se espera que alcancen los 54.000 millones tCO₂eq/año en 2020, por lo que los Acuerdos de Cancún esperan una reducción de 10 GtCO₂eq/año

¿Crisis de gobernanza (ambiental) global?

Dos décadas de negociaciones han desarrollado una arquitectura institucional propia. Sin embargo, el proceso de toma de decisiones ha chocado tanto con la emergencia de nuevos actores e intereses, como con la burocracia de las negociaciones internacionales.

Figure 1. United States and China: Annual and Cumulative Emissions²⁵



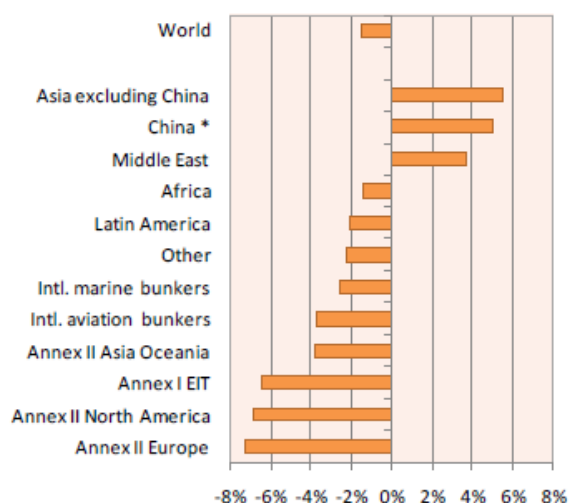
China, cuya “puesta de largo” fue Copenhague, irrumpió en la escena internacional formando junto a EEUU el “G-2”, que está llevando las negociaciones a un duopolio de mínimo común denominador. Por su parte, la aparición del bloque BASIC (por Brasil, Sudáfrica, India y China), confirma la fragmentación del interés colectivo en bloques geopolíticos. Por parte de los países en desarrollo, aumentan las emisiones hasta tal punto que en 2008 estas superaron por primera vez a la de los países industrializados.

Gráfico 1: Emisiones globales de GEI de EE.UU y China (anual, anual per cápita y acumuladas)⁴

La falta de entendimiento lleva a la búsqueda de otros canales considerados más efectivos, como el G-8, el G-20 o el Foro de las Grandes Economías (MEF)⁵, o incluso la toma de decisiones unilaterales⁶. De continuar así, los países pequeños, especialmente los menos avanzados, quedarían, irónicamente, fuera de las decisiones importantes, pese a sufrir en mayor medida los efectos negativos del cambio climático.

Expectativas para la Cumbre de Durban

Gráfico 2. Evolución de las emisiones de CO₂ por región (2008-2009) (cambio en %)⁷



El principal asunto a tratar será la **continuidad del régimen vinculante de reducción de emisiones de Kioto**, bien extendiendo el primer período (para evitar un “vacío” legal donde no haya obligación internacional de reducciones), bien acordando un segundo período de compromiso del Protocolo (*Kioto plus*). Sin embargo, el acuerdo sobre un segundo período parece más esquivo que nunca ya que Japón, Canadá y la Federación Rusa no se sumarán (EE.UU. nunca lo ratificó). Los miembros del G-77/China también están divididos sobre estas cuestiones fundamentales. AOSIS⁸ ha presentado

⁴ A [Roadmap for US-China Cooperation on Energy and Climate Change](#) (The Asia Society, 2009)

⁵ O incluso formatos ad-hoc, por ejemplo el Grupo de Amigos del Presidente (*Friends of the Chair*) en Copenhague

⁶ China, en su último Plan Económico Quinquenal plantea una reducción del 17 % en intensidad de carbón (mediante medidas de eficiencia y uso de energías alternativas, entre otros), frenando sus emisiones per cápita para que no sigan subiendo (según estimaciones, podría alcanzar a EE.UU. en 2017)

⁷ *CO₂ Emissions from Fuel Combustion* (International Energy Agency, 2011)

una propuesta de elementos para un nuevo Protocolo u otro acuerdo jurídicamente vinculante en el marco de la Convención. El grupo BASIC apoya sin ambages un segundo período de compromiso antes que un nuevo mandato para negociar un nuevo acuerdo en el marco de la Convención.

Tabla 1. Asuntos clave en las negociaciones sobre clima⁹

Asunto	Posición de los países desarrollados	Posición de los países en desarrollo
Financiamiento	Mayor compromiso por parte de los países en desarrollo	Fondos nuevos y adicionales a través de instituciones públicas
Adaptación	Mayor análisis de causas y consecuencias	Compensación financiera por los daños y pérdidas causados
Reducción de emisiones	Fijar un objetivo global y definir contribuciones nacionales	Fijar objetivos nacionales que se sumen a un objetivo global
Transferencia de tecnología	Leyes de patentes en defensa de la propiedad intelectual	Acceso fácil y seguro a tecnologías patentadas

En este contexto, la UE parece la única en asumir un compromiso vinculante, mientras se logra un acuerdo internacional, o mientras perdure la demanda de su mercado europeo de carbono. Dado que Kioto no ha generado una demanda internacional significativa, el sistema de comercio de emisiones de la UE es el que sostiene el mercado global de carbono, por lo que este más que probable resultado, no sería dramático.

El segundo asunto será el **financiamiento para adaptación y mitigación** donde los países desarrollados deberían responder a las peticiones de *justicia global ambiental*. En Copenhague se aprobaron contribuciones nuevas y adicionales de 30 mil millones de dólares hasta 2012, (a incrementarse hasta los 100 mil millones de dólares anuales a partir de 2020 según el Grupo de Asesores de Alto Nivel para Financiamiento Climático de NN.UU.¹⁰). Según algunos estudios¹¹, la crisis financiera ni los fondos asignados, provenientes en su mayoría de compromisos anteriores o reciclados, permitirán llegar a estas cifras.

Tabla 2. Flujo anual de fondos para mitigación y adaptación (2010)¹²

Source	Total* (USD m)	Adaptation (%)	Mitigation (%)	Adaptation (USD m)	Mitigation (USD m)
Bilateral	22,767	16%	84%	3,641	19,127
Multilateral	14,361	3%	97%	475	13,886
Funds	2,492	3%	97%	65	2,428
Offsets*	2,250	0%	100%	0	2,250
Philanthropy**	450	47%	53%	210	240
Private finance	54,600	0%	100%	0	54,600
Total	96,920	5%	95%	4,390	92,531

A cambio, Occidente pedirá **transparencia**, (tanto para ellos como para los países en desarrollo). Esto se traduce en planes públicos de reducción de emisiones, con compromisos verificables que respondan a las prioridades acordadas. La lógica es clara,

⁸ La Alianza de Pequeños Estados-Isla (AOSIS) es una coalición de islas pequeñas y países en desarrollo con costas vulnerables frente al cambio climático

⁹ *Climate Watchlist* (IIED, 2010)

¹⁰ UN Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing (AGF), <http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/pages/financeadvisorygroup>

¹¹ World Resources Institute, <http://www.wri.org/publication/summary-of-developed-country-fast-start-climate-finance-pledges>

¹² *The Landscape of Climate Finance* (Climate Policy Initiative, 2011)

pero el proceso tropieza con obstáculos como que la verificación debe ser internacional, y muchos países, con el G-2 a la cabeza, se niegan a lo que consideran una cesión de soberanía.

En este contexto, un acuerdo global y vinculante que obligue por igual a todas las partes podría verse relegado por compromisos voluntarios, con distintos umbrales, plazos y esfuerzos, e incluso verificaciones nacionales, antes que internacionales. Sobre todo si persisten los desacuerdos en la reducción de emisiones. Un compromiso para 2020 ya adquirido en Cancún, que salvo algunos países como China, está lejos de ser un cumplimiento colectivo¹³.

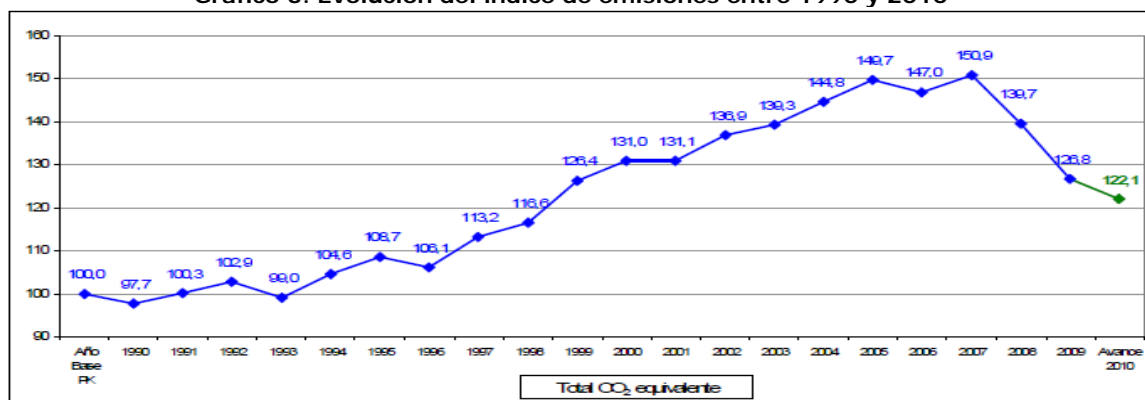
Por ello, aunque no se alcance un acuerdo de larga escala (vinculante o no), Durban puede suponer un gran avance en: la reducción de emisiones de GEI provenientes de la deforestación y degradación forestal, y el rol de los bosques en la mejora del secuestro de carbono (conocido como REDD+); en el control de emisiones en agricultura, avanzando en la discusión de un posible programa de trabajo para 2012; en el seguimiento, elaboración de informes y verificación (MRV), y en la cooperación para transferencia de tecnología.

Se trata de poner en agenda de nuevo, un **régimen global funcional**, que garantice resultados equilibrados, considerando no sólo la "deuda climática", sino también las distintas capacidades nacionales, así como generar los recursos para costear la innovación tecnológica necesaria y las medidas paliativas para aquellos países más afectados.

¿Y España?

En los últimos tres años, España ha reducido sus emisiones de GEI en casi un 30 % respecto a 1990 (año base del Protocolo de Kioto), con lo que se acerca al compromiso del 15 % de emisiones adicionales establecido en el Protocolo, pese al gran incremento de las últimas dos décadas. Una reducción debida tanto al descenso de actividad de la crisis económica, como al aumento de la participación de las energías renovables en la generación de electricidad. De hecho, en 2010 el 35 % del total de la demanda eléctrica era de fuentes renovables, convirtiéndose así en la primera fuente de generación eléctrica del país (aunque las energías renovables solo representaron el 9.4 % de la energía primaria, algo alejado del objetivo del 12 % propuesto en el *Plan de Fomento de las Energías Renovables 2000-2010*).

Gráfico 3. Evolución del índice de emisiones entre 1990 y 2010¹⁴



¹³ Are Countries on Track for 2°C or 1.5°C Goals? Climate Action Tracker, <http://www.climateactiontracker.org/>; The Emissions Gap Report (UNEP, 2011)

¹⁴ Avance de la Estimación de Emisiones GEI 2010 (MARM, 2011)

Ante las próximas elecciones y el compromiso europeo de priorizar un tratado único, global y jurídicamente vinculante, pero aceptando considerar un segundo período de compromisos del Protocolo de Kioto (Kioto plus) como vía intermedia, España podría optar por diferentes vías y niveles de apoyo. De hecho, los programas electorales de los principales partidos difieren notablemente. Por un lado el programa del PSOE propone una nueva Ley de Cambio Climático y una Ley y Fondo Estatal de Energías Renovables¹⁵. El PP por su parte, propone una mejor coordinación, énfasis en reforestación y eficiencia energética, y un “mix energético equilibrado que tome en consideración todas las fuentes de energía existentes y las capacidades disponibles”¹⁶.

Recomendaciones

España podría complementar su compromiso con las negociaciones internacionales y un acuerdo global, mejorando o reforzando algunas acciones que ya está llevando a cabo, principalmente en reducción de emisiones y financiamiento.

- En el ámbito de la **mitigación del cambio climático**, España debe reducir las emisiones de GEI. España que sigue lejos de los objetivos del Protocolo, debería combinar medidas legislativas, incentivos, innovación tecnológica y mayor eficiencia energética al menos para cumplir con el compromiso europeo de llegar al 25 % de reducción de emisiones en 2020 (actualmente cercano al 17 %); y sin recurrir a la energía nuclear y descartar definitivamente al carbón para generación de energía, así como otras medidas de ahorro energético.
- A pesar del liderazgo de España en energía eólica terrestre y solar fotovoltaica y térmica, su recientemente aprobado **Plan de Acción de Energías Renovables 2011-2020** podría peligrar debido a la retirada de incentivos y subvenciones por parte del Gobierno y con ello el cumplimiento del compromiso de Kioto. El Plan que tiene que lograr, tal y como indica la Directiva comunitaria 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que en el año 2020 al menos el 20 % del consumo final bruto de energía en España proceda del aprovechamiento de las fuentes renovables, atiende también a los mandatos del Real Decreto 661/2007, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial y de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Por lo tanto debe dotarse de los recursos financieros y voluntad política correspondiente para su cumplimiento
- En **financiamiento**, España ha comprometido cerca de 550 millones de dólares a través de distintas fuentes (octavo lugar entre donantes bilaterales)¹⁷, y está siendo relevante en *Fast Track Finance*, con un compromiso de 375 millones de euros, (2 % del total inicialmente ofrecido). También ha comprometido 15 millones de euros para el Programa REDD de NN.UU., además de numerosas contribuciones realizadas en los últimos años a diversos fondos multilaterales (CIF). Este esfuerzo debe mantenerse (independientemente de si hay consenso en Durban o en las siguientes COP sobre un acuerdo global), sobre todo para apoyar la puesta en marcha del *Green Climate Fund*.
- **Ayuda al desarrollo**. España ha conseguido avances notables en ayuda oficial al desarrollo (AOD) destinada a medio ambiente (que incluye cambio climático) desde 2006, rozando los 150 millones de dólares en 2008. Un crecimiento que al ser muy disperso en cuanto a actores y sectores¹⁸, no logra la eficacia correspondiente. El

¹⁵ Programa Electoral Elecciones Generales 2011 (PSOE)

¹⁶ “Lo que España Necesita”, Programa Electoral Partido Popular 2011

¹⁷ *The Landscape of Climate Finance* (Climate Policy Initiative, 2011)

¹⁸ *The Architecture of Aid for the Environment. A Ten-year Statistical Perspective* (R. Castro & B. Hammond, 2009)

próximo Plan Director de Cooperación debe incorporar la transversalidad del cambio climático como eje de desarrollo, con acciones específicas según criterios de concentración geográficos y sectoriales. Para ello es necesaria elaborar una Estrategia de Cooperación Internacional Sostenible comprometida con la lucha contra el cambio climático. España al igual que la UE (actualmente centrada en la elaboración de las perspectivas financieras 2014-2020) debe priorizar aquellos países con mayor capacidad de movilización de recursos locales para la reducción de emisiones, así como facilitar los mecanismos de transferencia tecnológica que demanden en los procesos de mitigación y adaptación para la implementación de mediadas.

- España no debe renunciar al apoyo **multilateral**, pero debe concentrar los recursos en función de sus prioridades sectoriales para conseguir mayor eficacia y relevancia. España podría concentrar su aportaciones a los fondos de Cambio Climático de la CMNUCC gestionados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, siglas en inglés), donde la presencia de España es todavía testimonial.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 162/2011: **Cuestiones sobre Sudán a la luz de la ola democrática árabe.** Eva Pilar Francés Bruno
- 161/2011: **La UE ante la Cumbre del G-20 de Cannes. Perspectivas y propuestas.** Gonzalo Caballero Míguez
- 160/2011: **Perú revisitado: la segunda vuelta de las elecciones.** David Scott Palmer y Hugo Montoya Chávez
- 159/2011: **"Schengen: Algo más que política migratoria".** Alfonso Egea De Haro
- 158/2011: **"La escalada de precios de los alimentos: efectos y reacción ante una nueva crisis".** Katty Cascante
- 157/2011: **"Spain, the EU and West Africa: Challenges and Opportunities".** Alex Vines, Manuel López Blanco; edited by Luis Simón.
- 156/2011: **"El "Pacto por el Euro" y sus implicaciones políticas: recomendaciones para el gobierno español".** Varios Autores
- 155/2011: **"The crisis in Libya: Spanish and European options".** Luis Simón y James Rogers
- 154/2011: **"Cómo adaptar las agendas iberoamericana y euroamericana en educación: las metas 2021 tras la cumbre de Mar del Plata".** Érika Rodríguez Pinzón, Fernando Rueda Koster
- 153/2011: **"La Revolución democrática árabe: el nuevo rol de la Unión Europea".** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 152/2010. **Perspectivas ante la III Cumbre UE-África; la necesidad de revitalizar el mercado de cooperación.** Marcos Suárez Sipmann
- 151/2010. **The new Franco-British entente and european defence: implications for Spain.** James Rogers, Luis Simón.
- 150/2010. **El apoyo de España a los Fondos Globales Multidonantes: ¿Una apuesta cuantitativa o una estrategia cualitativa?** Carmen Sánchez Miranda.
- 149/2010. **Unión Europea: la medida de expulsión como excepción al derecho de libre circulación de ciudadanos de la UE.** Cristina J. Gortázar Rotaache.
- 148/2010. **The G20 summit at Seoul. Time to deliver: agreements and agenda for Global economic governance.** Manuel De la Rocha Vázquez, Stephany Griffith-Jones, Domenec Ruíz Devesa
- 147/2010. **A market alternative to fiscal discipline in Europe; a proposal for a Eurobond facility.** Erik Jones
- 146/2010. **Elecciones presidenciales en Colombia: el triunfo de Juan Manuel Santos, una política de continuidad frente una oportunidad para el cambio.** Érika M. Rodríguez Pinzón
- 145/2010. **Consideraciones preliminares acerca de la reciente VI Cumbre ALC-UE.** Facundo Nejmkis
- 144/2010. **La Cumbre del G20 de Toronto ante la crisis económica internacional, propuestas para la UE.** Manuel De la Rocha Vázquez y Domenec Ruíz Devesa.
- 143/2010. **¿Cómo se financian y cuánto le cuestan a España las misiones internacionales de paz?** Paulina Correa.

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>