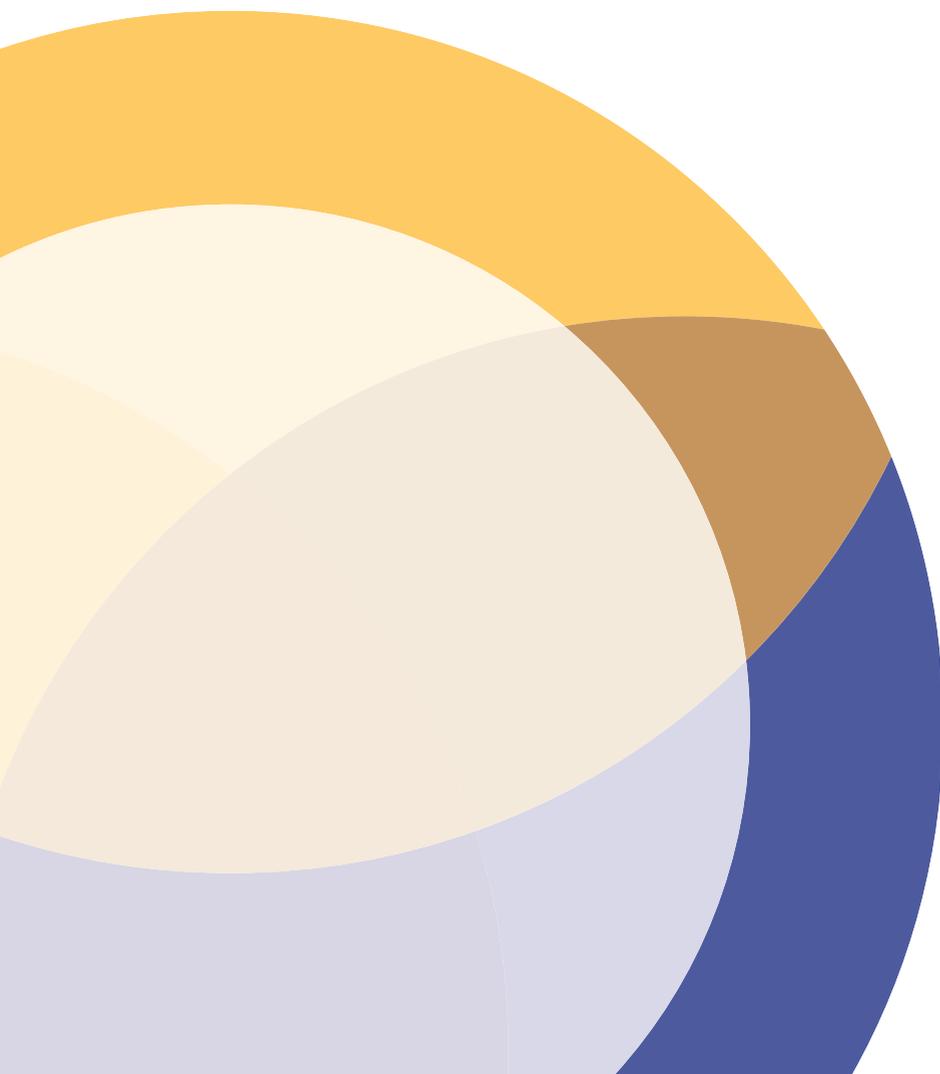




GUY EDWARDS & J. TIMMONS ROBERTS

LA UE Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿PREPARANDO EL CAMINO HACIA UN NUEVO ACUERDO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO EN 2015?



FUNDACIÓN EU-LAC, 2013

Hagedornstraße 22

20149 Hamburg, Alemania

www.eulacfoundation.org

TRADUCCIÓN: Marisol Jiménez B., Paul Janssens S.A.

REVISIÓN Y EDICIÓN DE TEXTOS: Bettina Trueb

DISEÑO GRÁFICO: made-in-Wilhelmsburg.de

IMPRENTA: Digitaldruck Tebben

DOI: 10.12858/1113es1



Esta publicación ha sido producida con el apoyo de la Unión Europea. Los contenidos de esta publicación son responsabilidad única de los autores y de ninguna manera se pueden considerar como punto de vista de la Unión Europea.

ÍNDICE

// Acerca de los autores y reconocimientos.....	07
// Presentación por la Fundación EU-LAC.....	08
// Mensajes clave.....	10
1. Introducción.....	11
2. El estado de las relaciones en la cooperación UE-CELAC y sus implicaciones para el cambio climático.....	14
3. Las relaciones UE-CELAC representan una cooperación birregional activa en el cambio climático.....	17
4. Intercambios entre la UE y América Latina y el Caribe en la CMNUCC.....	21
5. Recomendaciones.....	26
Ideas finales.....	30

// ACERCA DE LOS AUTORES:

Guy Edwards es investigador del Centro de Estudios Medioambientales de la Universidad de Brown.

J. Timmons Roberts ocupa la cátedra Ittleson de Estudios Medioambientales y Sociología en el Centro de Estudios Medioambientales de la Universidad de Brown.

// RECONOCIMIENTOS:

Los autores desean dar las gracias a los funcionarios, negociadores y analistas de Europa, América Latina y el Caribe, que proporcionaron información muy valiosa durante la elaboración de este artículo. Todas las entrevistas se realizaron únicamente para obtener información sobre antecedentes. Las opiniones expresadas en este trabajo son únicamente las opiniones de los autores y no representan las de su institución ni las de la Fundación EU-LAC.

PRESENTACIÓN

Jorge Valdez, Director Ejecutivo de la Fundación EU-LAC

América Latina, el Caribe y la Unión Europea anunciaron en 1999 el lanzamiento de su “Asociación estratégica birregional”. Esta asociación se apoya en los principios y valores comunes que, desde entonces, se han puesto de manifiesto en cada Cumbre de Jefes de Estado y Declaración gubernamental.

Con frecuencia, estos principios y valores se interpretan como la adhesión común a los principios de democracia, derechos humanos y el estado de derecho. No obstante, en el contexto de su significado en una “Asociación estratégica”, y en particular entre dos regiones con la importancia geográfica respectiva de la UE y América Latina y el Caribe, esta asociación debería tener un impacto en un contexto más amplio. Esto va más allá de los aspectos fundamentales asociados a los principios y valores, y exige una visión global común que se apoya en estos pilares y en el interés común de los países de ambas regiones. Esto ayudará a la Asociación estratégica a alcanzar un nuevo nivel, que permitirá a las dos regiones proyectar conjuntamente su peso combinado en el plano internacional.

Pero no se deben dejar de lado los intereses específicos de cada región, ni los de cada uno de los países. Por lo tanto, no siempre habrá suficiente convergencia, a nivel birregional o a nivel regional, para desarrollar estrategias conjuntas. Pero en lo que respecta a los asuntos de interés común, la convergencia se producirá (de hecho, ya está sucediendo), y esos asuntos deberían servir para dar forma, progresivamente, a la visión global compartida.

En este contexto, y con la intención de explorar áreas y procesos que puedan llevar a un consenso sobre las posiciones comunes adoptadas por las dos regiones, la Fundación EU-LAC ha establecido el Foro EU-LAC de Gobernanza Global. El Foro intenta proporcionar un mecanismo orientado a los resultados para crear una visión común y compartida a nivel birregional en lo que respecta a los asuntos de gobernanza global, no solo para reaccionar ante la agenda de gobernanza global, sino también para ayudar a darle forma.

El Foro se ha concebido como un mecanismo flexible, con la intención de que se centre cada año en un tema específico de la agenda global. Debería fomentar el diálogo por parte de los actores birregionales más importantes con respecto al tema concreto en cuestión, para identificar los

posibles elementos que dirijan hacia una visión común, para guiar sus acciones en el respectivo proceso multilateral.

Al buscar un tema para este primer Foro, nos dimos cuenta de que en la agenda global había varios asuntos urgentes e importantes. Sin embargo, también llegamos a la conclusión de que el objetivo común de conseguir un ambicioso acuerdo sobre el cambio climático, como resultado del proceso de la CMNUCC para 2015, constituía una oportunidad única para ambas regiones.

Asimismo, el hecho de que las próximas tres Conferencias de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) se celebrarán en países de la UE y de la CELAC, atribuye a ambas regiones la responsabilidad única de dirigir el progreso hacia ese resultado final. En eso se ha inspirado la decisión de la Fundación de impulsar este artículo, que refleja exclusivamente los puntos de vista y las conclusiones de los autores. Nuestras sugerencias ocasionales, basadas en los borradores preliminares, siempre han respetado el hecho de que este es el resultado de su investigación y sus entrevistas, no el resultado de nuestro trabajo. Por lo tanto, nuestras observaciones se han centrado más en la forma que en la sustancia, con la finalidad de aumentar su utilidad para crear consenso. Les estamos agradecidos por haber aceptado la inclusión de la mayor parte de esas sugerencias. No obstante, el documento y los puntos de vista que expresa son exclusivamente suyos.

El objetivo aceptado de las negociaciones sobre el cambio climático no es fácil de alcanzar, pero no debería ser imposible. La Fundación no tiene la intención de subestimar el considerable esfuerzo que este logro exigirá a todas las Partes interesadas. Pero si ambas regiones se ponen de acuerdo para tener en cuenta el mayor interés de todos, con la perspectiva positiva de sus responsabilidades comunes y diferenciadas, en ese caso el objetivo final no solo debería ser posible, sino que también debería reflejar la responsabilidad real de las Partes que lo harán efectivo. Asimismo, debería contribuir, de manera importante, a fortalecer la cooperación birregional que pone de manifiesto su carácter estratégico.

Hamburgo, 3 de octubre de 2013

1. INTRODUCCIÓN

// MENSAJES CLAVE:

1. Los retos y las oportunidades que presenta el cambio climático ofrecen la posibilidad de renovar las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
2. La Asociación estratégica UE-CELAC considera que el cambio climático y el desarrollo sostenible constituyen los pilares centrales de su relación, y las actividades relativas al cambio climático son muy amplias y ofrecen una alternativa a las relaciones de ALC con otros países y regiones.
3. Los países UE-ALC pueden fomentar, en conjunto, una nueva narrativa del clima que impulse una ambiciosa acción colectiva por parte de todos los países, de acuerdo con el principio de la responsabilidad común, pero diferenciada. Esto apoya el concepto de que la cooperación es posible entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados, y que la protección climática y el crecimiento económico pueden ser complementarios. Hay diversas oportunidades para que los países de la UE y ALC mejoren la diplomacia climática entre ambas regiones y en ALC, en particular cuando se trata de alcanzar un consenso sobre la ambición y la equidad.
4. En su segunda fase, EUROCLIMA tiene diversas oportunidades de mejorar la cooperación UE-ALC, como trabajar con la CELAC para incluir el cambio climático y el desarrollo sostenible en su agenda.
5. La escala del comercio y la inversión de UE-ALC en los sectores muy contaminantes y de uso intensivo del carbono representa un reto importante para las relaciones UE-CELAC en la incorporación de la sostenibilidad y el cambio climático en la cooperación. Los países de la UE y ALC con enfoque en los sectores de uso intensivo del carbono deberían limitar los riesgos potenciales de un nuevo acuerdo sobre el cambio climático animando a sus empresas a invertir activamente en las energías renovables, el crecimiento con bajas emisiones de carbono y la protección medioambiental.
6. Los países UE-ALC, junto con sus socios del Diálogo de Cartagena, deberían aumentar sus niveles de participación e incorporar a más países de sus regiones para mejorar la cooperación y desarrollar estrategias que sirvan para mejorar el diálogo y el trabajo por la búsqueda de consenso en una agenda muy ambiciosa.

El consenso científico global exige reducciones drásticas de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para limitar el aumento medio de la temperatura global a 2 grados centígrados, pero estamos avanzando en la dirección equivocada.¹ En mayo de 2013, los niveles de dióxido de carbono en la atmósfera superaron las 400 partes por millón por primera vez en miles de años. La Agencia Internacional de Energía afirma que la posibilidad de limitar el aumento medio de temperatura global a 2 grados se está agotando rápidamente, y es posible que nos estemos dirigiendo a un posible calentamiento de 4 o 5 grados durante este siglo. Aunque el objetivo de 2 grados sigue siendo posible, se requieren acciones de gran alcance y transformación antes de 2020.² El éxito de las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) durante los próximos dos años es vital.

Tras la decepción de las negociaciones de Copenhague en 2009, que no consiguieron alcanzar un tratado lo suficientemente sólido como para evitar el peligroso cambio climático, la comunidad internacional se puso un plazo, el año 2015, para crear un nuevo acuerdo legalmente vinculante. Este acuerdo, aplicable a todas las Partes de la CMNUCC, debería entrar en vigor en el año 2020. No obstante, ya hay desacuerdos sobre si es posible o no respetar ese plazo, como demuestra el Resumen de la reunión de julio de 2013 de la Presidencia del Foro de las Principales Economías sobre Energía y Clima.³

La ambición y el liderazgo se necesitan urgentemente y las relaciones de la UE con ALC representan una activa cooperación birregional sobre el cambio climático, que puede realizar una contribu-

1 El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente de 2012 sobre la disparidad en las emisiones afirma que los compromisos actuales de reducción de emisiones están muy lejos de lo que se necesita para evitar los 2 grados Celsius de calentamiento. PNUMA (2012) 'Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2012', Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Nairobi. http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgap2012/portals/50143/Emissions2012_Exec%20Summary_SP.pdf

2 Agencia Internacional de Energía (2013) 'Dibujando un nuevo mapa energía-clima: Perspectivas de la energía en el mundo – Informe especial', OCDE/IEA, París.

3 Chair's Summary of the 16th Major Economies Forum on Energy and Climate (MEF), 18 July 2013, Krakow, Poland <http://www.scribd.com/doc/155484172/MEF-Chair-s-Summary>. El MEF está formado por Estados Unidos, China, Brasil, México, India y la UE.

ción oportuna para lograr un resultado positivo en 2015. Los países de Europa y ALC organizarán las tres próximas Conferencias anuales de las Partes (COP) antes de la fecha límite de 2015, para poner de manifiesto una posibilidad muy importante de que esta cooperación birregional realice una contribución vital. La capital de Polonia, Varsovia, organizará la COP19 en noviembre de 2013; Perú organizará la COP20 en Lima en 2014; y Francia organizará la COP21 en París en 2015. México, que jugó un papel muy activo para facilitar el diálogo y crear confianza entre las Partes como presidencia entrante de la COP16 en 2010, dio un gran ejemplo a seguir.

Dada la dificultad para lograr progreso en las negociaciones sobre el clima de la ONU, no se debería pasar por alto la importancia de la cooperación UE-ALC sobre el cambio climático y la ubicación de las próximas tres COP. La ubicación de las COP proporciona al proceso de negociación la oportunidad de lograr una mayor coherencia y continuidad en un proceso que, con frecuencia, carece de ambos aspectos. La posibilidad de que la siguiente Cumbre UE-CELAC se celebre en Bruselas en 2015 proporciona otra oportunidad de consolidar y fomentar la cooperación birregional y la diplomacia sobre el cambio climático durante los meses anteriores a la COP21, a finales de 2015.

Europa y ALC representan una combinación de países, a menudo subestimada pero inestimable, para ayudar a preparar el camino hacia un nuevo acuerdo climático. Todos los países de la UE y ALC han expresado su voluntad de adoptar un nuevo acuerdo legalmente vinculante sobre el cambio climático en virtud de la Convención en 2015.⁴ También existe consenso en cuanto a que el calentamiento global debe abordarse con urgencia para evitar los efectos del cambio climático en las dos regiones. Las encuestas internacionales han demostrado que los ciudadanos de Europa y ALC están muy preocupados por el efecto climático.⁵ Las relaciones UE-ALC también representan una gran cantidad de inversiones, comercio y cooperación al desarrollo, todo ello con importantes implicaciones y oportunidades para abordar el cambio climático.

En conjunto, la UE y ALC representan a 61 países, algo menos de una tercera parte de las 195 Partes de la CMNUCC. En lo que respecta a las emisiones de GEI, en conjunto, la UE y ALC representan aproximadamente el 20 % del total mundial, con una población de más de 1.000 millones de personas. El impacto climático ya está afectando enormemente a Europa y ALC, en forma de olas de calor, inundaciones, sequías y acontecimientos climáticos extremos, que provocan graves daños económicos y hacen estragos en las comunidades vulnerables. Aunque esto representa un reto significativo, las COP de 2013-2015 constituyen una oportunidad de revivir el compromiso internacional que se ha visto eclipsado parcialmente por la crisis económica mundial. La UE debe transmitir un claro mensaje de que, a pesar de la crisis, abordar el cambio climático es una prioridad. El plazo límite de 2015 también puede ayudar a revitalizar las relaciones UE-ALC aumentando la importancia del tema del cambio climático.

⁴ Declaración de Santiago UE-CELAC, Santiago de Chile, 27 de enero de 2013.

<http://www.eulacfoundation.org/es/documentos/declaracion-de-santiago-2013>.

⁵ Pew Research Center (2013): 'Climate Change and Financial Instability Seen as Top Global Threats'.

<http://www.pewglobal.org/2013/06/24/climate-change-and-financial-instability-seen-as-topglobal-threats/>

Este artículo argumenta la forma en que las relaciones UE-ALC pueden constituir un cimiento sólido para dar impulso a un acuerdo justo, firme y ambicioso sobre el cambio climático en 2015, así como para fomentar el desarrollo de bajas emisiones de carbono en Europa y ALC. Observa la situación actual a la que se enfrenta la cooperación UE-ALC y las nuevas opciones para aumentar la cooperación y la diplomacia sobre el cambio climático. De acuerdo con la investigación documental y las entrevistas realizadas a más de veinte funcionarios y expertos de la UE y ALC, terminaremos con algunas recomendaciones.

2. EL ESTADO DE LA ASOCIACIÓN Y SUS IMPLICACIONES PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO

La Asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe se creó en 1999 para mejorar los vínculos políticos, económicos y culturales entre las dos regiones. Las cumbres posteriores se han celebrado dos veces en España y también en México, Austria, Perú y Chile. La diplomacia y la cooperación económica entre las dos regiones son muy importantes. La UE ha formalizado Asociaciones estratégicas con México y Brasil, así como diversos acuerdos políticos, comerciales y de asociación con otros países y subregiones de ALC.

La UE es el proveedor principal de cooperación para la región ALC, su principal inversor directo y el segundo socio comercial más importante de la zona. Durante la última década, la UE ha proporcionado más de 3.000 millones de euros en ayuda al desarrollo a la región. La UE sigue siendo el principal inversor extranjero en ALC, con 385.000 millones de EUR en capitales de inversiones directas extranjeras en 2010 (el 43 % del total de la región). El comercio en bienes de UE-ALC ha aumentado a más del doble durante la última década, hasta alcanzar unos 202.000 millones de EUR.⁶ En 2011, la UE fue el segundo socio comercial más importante de ALC, con una cuota del 13 % de las exportaciones e importaciones de la región.⁷

El nivel de la colaboración entre la UE y los organismos de desarrollo regional es muy alto, en particular en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo del Caribe y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

No obstante, algunos observadores han criticado la cooperación porque no ha conseguido más resultados y sugieren que la relación UE-CELAC se encuentra en una encrucijada. La grave crisis económica de Europa y el acceso de nuevos Estados miembros de la UE, entre otros factores, han provocado que la región ALC haya perdido presencia en la agenda política de la UE. Mientras tanto, el comercio y la cooperación con China están en auge en ALC.⁸ Los Estados miembros de la UE

⁶ EEAS (2012) 'Folleto EU-CELAC': http://eeas.europa.eu/lac/docs/2012_eu-celac_leaflet_es.pdf

⁷ CEPAL (2013) 'La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental', Naciones Unidas, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/48080/UnionEuropeaRev1.pdf#>

⁸ CEPAL (2013) 'La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental', Naciones Unidas, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/48080/UnionEuropeaRev1.pdf>

también siguen siendo una importante fuerza motriz de la política exterior de la UE en ALC. Al igual que sucede con cualquier otra región, los Estados miembros pueden, en ocasiones, tener intereses distintos, lo que puede provocar la aparición de elementos opuestos en la política de la UE con respecto a ALC y supone un reto para el progreso de la cooperación birregional.⁹ Los países ALC están mostrando una política exterior más independiente y firme, como indican las relaciones con China y, en menor medida, con India y Rusia, que están creciendo rápidamente. La región ALC ya no es el "patio trasero" de Estados Unidos y depende mucho menos de la UE que en el pasado. Hay un cierto escepticismo en cuanto a lo que la UE puede ofrecer a la zona ALC en esta nueva era.

ALC es un grupo muy heterogéneo, sin una voz común. Las instituciones regionales de integración de ALC son numerosas y variadas. Entre ellas se encuentran UNASUR, CELAC, ALBA y la Alianza del Pacífico. La creación de CELAC en 2010, que reúne a todos los estados de la región ALC, fue un paso importante, y en la actualidad funciona como homólogo de la UE en la cooperación birregional. Sin embargo, CELAC todavía no cuenta con una secretaría ni se centra en el cambio climático. Dado que los países ALC comparten una preocupación sobre la gravedad del cambio climático, existe la oportunidad de que CELAC establezca una agenda sobre el clima y juegue un papel en este asunto.

En los últimos años, el fuerte crecimiento económico de la región ALC se vio impulsado sobre todo por un aumento de las exportaciones de recursos naturales, incluyendo productos básicos procedentes de la minería, hidrocarburos y agricultura. Con la excepción de México, las exportaciones de ALC a la UE están formadas sobre todo por productos básicos. En América del Sur, las inversiones directas extranjeras de la UE se canalizan sobre todo en los recursos naturales. En México, América Central y el Caribe, se han centrado más en los bienes manufacturados y los servicios.¹⁰ Las empresas europeas han realizado una enorme inversión en el sector de los hidrocarburos y de la minería en ALC, y constituyen actores muy importantes en la industria de los vehículos de motor en ALC.

Las inversiones europeas en estos sectores han tenido un impacto significativo en la región, que ha llevado a un aumento de las exportaciones (especialmente en América del Sur), creación de puestos de trabajo y desarrollo de las infraestructuras.¹¹ El impacto positivo de estas inversiones, como la mejora de la productividad y la generación de empleo, está bien documentado. Al igual que sucede con las inversiones directas extranjeras de otras fuentes, estas ganancias deben equilibrarse con los efectos negativos, como los problemas medioambientales locales y los mundiales, por ejemplo, el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Para seguir adelante, las relaciones UE-CELAC deben dar prioridad a los objetivos relativos a la sostenibilidad y al cambio

⁹ Bettina Trueb (2012) 'Foreign Policy towards Latin America in Europe: A Comparative Study', Tesis doctoral, Universidad de Mannheim, Mannheim. <https://ub-madoc.bib.uni-mannheim.de/29894/>

¹⁰ CEPAL (2013) 'La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental', Naciones Unidas, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/48080/UnionEuropeaRev1.pdf>

¹¹ CEPAL (2013) 'La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental', Naciones Unidas, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/48080/UnionEuropeaRev1.pdf>

climático, para garantizar que las inversiones europeas y los intereses del sector privado apoyen la reducción de emisiones de carbono y la protección del medio ambiente. Hay varios países de la UE y ALC activos respecto al cambio climático en los planos doméstico e internacional. Sin embargo, las presiones del crecimiento económico y de la seguridad de la energía están poniendo a prueba los compromisos de los gobiernos con sus políticas climáticas domésticas e internacionales, lo que podría socavar su diplomacia climática y el discurso de gran ambición de la CMNUCC. Estas presiones ponen de manifiesto la importancia de cumplir los compromisos internacionales y demostrar coherencia entre una retórica firme sobre la ambición en las negociaciones de la CMNUCC y las acciones internas sobre el cambio climático.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) afirma que el crecimiento económico sostenido está fomentando un aumento de las emisiones de carbono relacionados con la energía en la región, en particular en lo que respecta a la generación de energía y al transporte. Se ha previsto un aumento importante de las emisiones de la región ALC derivadas del transporte y de la generación de energía en las próximas décadas, conforme las ciudades van creciendo y van aumentando los vehículos en propiedad. En sectores como el transporte y la energía, que son vulnerables a los bloqueos de las infraestructuras y la tecnología, la transición a un futuro con menos emisiones de carbono tendría que empezar ahora, para permitir que las emisiones lleguen pronto a su máximo y, a continuación, se reduzcan drásticamente para evitar un cambio climático peligroso. Un área clave en la política de la ALC es la amplia electrificación del sector del transporte.¹²

La región ALC tendrá que conseguir aumentar casi al doble su capacidad energética instalada, hasta unos 600 GW en 2030. El BID afirma que América Latina puede cubrir sus futuras necesidades energéticas con fuentes renovables, incluidas la energía solar y la energía eólica, que son suficientes para cubrir 22 veces sus necesidades de electricidad previstas para 2050.¹³ En ALC hay varios países que han establecido objetivos para generar electricidad a partir de energía renovable, y las empresas europeas podrían ser cruciales para lograr esos objetivos. Esto resultaría muy oportuno, ya que las empresas de la UE están interesadas en invertir en ALC porque en casa tienen menos oportunidades de generar nueva capacidad. Los países ALC también han aprendido la lección de la experiencia de la UE con las políticas de apoyo y han evitado las subvenciones directas que han demostrado no ser sostenibles en Europa.¹⁴

¹² Walter Vergara, Ana R. Ríos, Luis M. Galindo, Pablo Gutman, Paul Isbell, Paul H. Suding y Joseluis Samaniego (2013) 'The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: Options for Climate Resilient Low Carbon Development'. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37720722>

¹³ Walter Vergara, Claudio Alatorre y Leandro Alves (2013) 'Rethinking Our Energy Future: A White Paper on Renewable Energy for the 3GFLAC Regional Forum', documento de debate, n.º IDB-DP-292, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, Washington D.C. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37836720>

¹⁴ CEPAL (2013) 'La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, Naciones Unidas', Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/48080/UnionEuropeaRev1.pdf>

3. LAS RELACIONES UE-CELAC REPRESENTAN UNA ASOCIACIÓN BIRREGIONAL ACTIVA RESPECTO AL CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático y el desarrollo sostenible se han convertido en los pilares centrales de la Asociación estratégica UE-CELAC y de las Asociaciones estratégicas de la UE con Brasil y México, respectivamente. El cambio climático ocupa un lugar prominente en las declaraciones y los planes de acción de la UE-CELAC, así como en la cooperación y el apoyo económico de la UE en la región ALC.¹⁵ Los estados UE-ALC han reiterado muchas veces su compromiso con la CMNUCC y han hecho hincapié en el diálogo y la cooperación UE-ALC sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible. En la Cumbre UE-CELAC celebrada en Chile en 2013, los estados expresaron su voluntad de adoptar un protocolo, otro instrumento legal o un resultado acordado con fuerza jurídica en virtud de la CMNUCC para el año 2015.

Las referencias hechas al cambio climático en los documentos oficiales de la UE-CELAC son alentadoras, ya que ponen de manifiesto tanto una agenda común como una convergencia de normas. No obstante, las personas entrevistadas mantienen que, aunque estas referencias son positivas, la brecha entre la retórica climática y la acción sobre el terreno debe cerrarse con mayor rapidez. Creen que a las relaciones UE-ALC les queda camino por recorrer para conseguir realmente la incorporación del cambio climático y de los temas relativos al desarrollo sostenible en un espacio político más amplio. Es necesario conseguir una mayor coherencia de las políticas y la continuidad de las afirmaciones relativas al cambio climático con las políticas en materia de comercio, intercambio y economía.

Las personas entrevistadas también mencionaron que, durante la elaboración de las declaraciones y los planes de acción de la UE-CELAC en relación con el cambio climático, los funcionarios responsables de redactar el texto no son necesariamente los mismos funcionarios que representan a sus países en las negociaciones de la CMNUCC. La mejora la participación de los funcionarios que constituyen las delegaciones ante la CMNUCC en el proceso de la UE-CELAC sería beneficiosa

¹⁵ Debido a la falta de espacio, en este documento no se incluyen las actividades de cooperación sobre el cambio climático de los Estados Miembros de la UE y los países europeos no miembros de la UE (por ej., Noruega y Suiza) en la región ALC, aunque los autores reconocen que estos países están llevando a cabo un trabajo vital sobre el clima en la región, con implicaciones importantes para la cooperación UE-ALC sobre el cambio climático y la diplomacia climática.

para garantizar el conocimiento mutuo de ambos procesos. Aprovechar el conocimiento detallado del proceso de la CMNUCC y de las relaciones de trabajo personales entre estos delegados de la UE-ALC podría resultar útil para facilitar un diálogo sincero y constructivo entre los estados durante las cumbres UE-CELAC, así como para proporcionar una plataforma útil entre este proceso y la próxima troika de los presidentes de la COP, formada por Polonia, Perú y Francia.

Asimismo, la UE cuenta con dos Asociaciones estratégicas con Brasil y México. La Asociación estratégica UE-Brasil incluye el cambio climático entre sus asuntos más importantes. Desde 2011, la UE y Brasil han desarrollado un Diálogo UE-Brasil sobre el cambio climático con carácter anual, que se dedica a analizar la agenda de negociación de la CMNUCC y proporciona un espacio para llevar a cabo debates sinceros. La Asociación estratégica UE-México también coloca el cambio climático en un lugar prominente de la agenda. La UE y México también cuentan con un Diálogo anual de alto nivel sobre medio ambiente y cambio climático, que sirve de foro para intercambiar ideas e identificar áreas de cooperación bilateral. Estas dos cooperaciones estratégicas hacen hincapié en la importancia de la cooperación bilateral sobre el cambio climático. México y Brasil cuentan también con legislación doméstica en materia de cambio climático. Estas Asociaciones estratégicas ofrecen diversas oportunidades para mejorar la cooperación y la diplomacia en relación con el cambio climático.

La cooperación de la UE sobre el cambio climático en la región ALC constituye un área compleja, teniendo en cuenta los diversos Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea que participan en ella. La UE ha trabajado en varios programas de cooperación relacionados con el cambio climático en ALC. Por ejemplo, el programa Euro-Solar, que comenzó en 2006 con un presupuesto total de 36 millones de euros, tenía la finalidad de reducir la pobreza mediante el suministro de una fuente renovable de electricidad a comunidades rurales aisladas sin acceso a la electricidad. En 2010, la UE presentó la Red Latinoamericana de Centros de Conocimiento en gestión de Recursos Hídricos (RALCEA), con un presupuesto total de 2,5 millones de euros, con el objetivo de fomentar las políticas basadas en la información e impulsar la cooperación Sur-Sur en los recursos hídricos.

En 2009, la Comisión Europea aprobó el programa EUROCLIMA para fomentar la cooperación entre América Latina y la UE en relación con el cambio climático. EUROCLIMA comenzó en 2010 y se llevó a cabo durante tres años con un presupuesto total de 5 millones de euros. El programa es el principal programa birregional sobre el cambio climático, que se lanzó con el objetivo de proporcionar a los responsables de la toma de decisiones y a la comunidad científica una mayor comprensión de las consecuencias del cambio climático.¹⁶

EUROCLIMA se considera un programa modesto, pero con éxito, cuya finalidad ha sido principalmente el trabajo con funcionarios en lugar de trabajar con los ministerios. La decisión de prorrogar el programa durante tres años más, con un presupuesto adicional de 10 millones de euros y la posibilidad de extenderlo al Caribe, constituyen unos pasos potencialmente positivos. Sin embargo,

¹⁶ EUROCLIMA (2013) 'Resultados de la Primera Fase', disponible en línea
<http://www.euroclima.org/es/component/k2/item/738-euroclima-resultados>

algunas de las personas entrevistadas procedentes de América Latina han planteado cuestiones sobre la organización de EUROCLIMA y han sugerido que los temas de investigación son propuestos por la UE sin suficientes aportaciones por parte de la región ALC. Un esfuerzo renovado por fomentar la inclusión de los países ALC que todavía no participan también podría servir para mejorar el programa. Aunque varios de los puntos centrales de EUROCLIMA procedentes de ALC también participan en las delegaciones de sus países ante la CMNUCC —lo que sugiere un buen potencial de sinergias entre la cooperación y los procesos diplomáticos— los países de la región ALC han solicitado que EUROCLIMA preste más apoyo a los procesos de la CMNUCC, se oriente más en la demanda y refleje mejor las circunstancias nacionales.

Existen indicios más amplios de la importancia que tiene mejorar la coordinación de las actividades de cooperación de la UE sobre el clima en la región ALC. Además de la Comisión Europea, Estados miembros de la UE como el Reino Unido, España, Alemania, Países Bajos, y otros países europeos como Noruega, están trabajando activamente en diversos proyectos relacionados con el clima en la región ALC. Hay algunos casos de trabajo conjunto de los Estados Miembros y la Comisión; por ejemplo, el Reino Unido, Dinamarca y el programa EUROCLIMA colaboraron en los Estudios sobre la economía del cambio climático en países concretos de ALC. Sin embargo, las personas entrevistadas indican que la coordinación de las actividades sobre el cambio climático entre los actores europeos no se aborda de forma sistemática y debe mejorar para garantizar un planteamiento conjunto, en particular en lo que respecta a las actividades financieras sobre el clima.

La UE está haciendo importantes inversiones relacionadas con el clima en la región ALC. En 2010 se presentó la Facilidad de Inversión de América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés), que anima a los gobiernos y las instituciones públicas a invertir en la región. La LAIF funciona como mecanismo de financiación con el objetivo de combinar las subvenciones (contribuciones económicas no reembolsables de la Comisión Europea y otros donantes) con préstamos de instituciones financieras multilaterales de Europa y América Latina. La Junta de la LAIF ha concedido una contribución total por parte de la LAIF de 181,6 millones de euros y ha apalancado aproximadamente unos 4.700 millones de euros de financiación procedentes de instituciones financieras bilaterales, multilaterales y latinoamericanas, así como de otros donantes. La LAIF aborda retos como el cambio climático y su impacto en el medio ambiente. Junto con otros mecanismos financieros, la LAIF ha desembolsado 6 millones de euros en El Salvador para ampliar una central hidroeléctrica ya existente, con el objetivo de cubrir la creciente demanda de electricidad. A nivel regional, la LAIF ha concedido una subvención de 3 millones de euros a una red de transporte sostenible de América Latina, cuya finalidad es fomentar y mejorar las inversiones públicas en infraestructuras respetuosas con el medio ambiente. Asimismo, la LAIF va a desembolsar 6,5 millones de euros a una Facilidad de Financiación de Carbono de América Latina (LACFF, por sus siglas en inglés), que moviliza la financiación de deuda para proyectos climáticos basados en los ingresos previstos de los créditos para el carbono y la mejora de los proyectos de mitigación en América Latina.¹⁷

¹⁷ Puede obtener más información sobre la LAIF en:

http://ec.europa.eu/europeaid/where/latinamerica/regional-cooperation/laif/index_en.htm

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) también está jugando un papel muy importante en la financiación de proyectos relacionados con el clima en la región ALC. En 2011, la UE estableció un mandato relativo al cambio climático (2011-2013) de 2.000 millones de euros para que el Banco apoyara proyectos de mitigación del cambio climático y adaptación en la región. En América Central, el BEI ha autorizado la inversión de 230 millones de USD en programas de energías renovables de energía hidroeléctrica, eólica, geotérmica y fotovoltaica en toda la región. El programa conjunto con el Banco Centroamericano de Integración Económica permitirá la inversión de más de 500 millones de USD en proyectos en América Central, que ayudará a reducir la dependencia regional de las importaciones de combustibles fósiles y a disminuir las emisiones de carbono procedentes de la producción de energía.¹⁸

El interés europeo, cada vez mayor, por la financiación de proyectos relacionados con el clima en la región ALC es muy alentador. Con la demanda de energía y el aumento correspondiente de emisiones en esa región, la UE cuenta con oportunidades claras para apoyar los intentos de los países ALC de mantener sus emisiones, relativamente bajas, en el sector de la energía y centrarse en el transporte sostenible. Para ello será crucial una mayor coordinación entre los intereses del sector privado europeo, en particular en la industria del automóvil y las instituciones financieras de la UE que están impulsando la expansión de las energías renovables y la reducción de las emisiones de carbono, incluido el transporte sostenible.

La UE y algunos países ALC también han defendido el uso de los mercados de carbono. El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) permite que los proyectos de reducción de emisiones de los países en vías de desarrollo obtengan reducciones certificadas de emisiones (RCE), cada una de ellas equivalentes a una tonelada de CO₂. Las RCE se pueden comercializar y vender, y los países industrializados pueden utilizarlas para cubrir una parte de sus objetivos de reducción de emisiones en virtud del Protocolo de Kioto. El objetivo del MDL era apoyar la financiación de las reducciones de emisiones y de los proyectos de desarrollo sostenible. China y la India han dominado el mercado MDL, con la mayor cuota de proyectos registrados. En la región ALC, Brasil es uno de los líderes claros en proyectos MDL, seguido por México y Chile, pero el MDL ha sido insuficiente para lograr un desarrollo con baja emisión de carbono y reducciones de las emisiones adecuadas en la región.

En 2013, en un esfuerzo por llevar los beneficios del MDL del Protocolo de Kioto a los países de la zona ALC poco representados, se establecieron centros de colaboración MDL regional en Colombia y Granada. Sin embargo, un suministro excesivo de créditos, el débil crecimiento económico en Europa y el poco progreso en el impulso de las políticas climáticas, han producido una caída drástica del precio de las RCE. Asimismo, para el Segundo Periodo de Compromisos del Protocolo de Kioto (2013-2020), la UE ha decidido aceptar únicamente las RCE procedentes del grupo de los países menos desarrollados, de los cuales solo Haití es miembro de ALC.

¹⁸ Banco Europeo de Inversiones (2013) 'EIB launches new Central American renewable energy lending initiative', 22 de agosto 2013' 22deagostode2013http://www.eib.org/projects/press/2013/2013126-eib-launches-new-central-american-renewableenergy-lending-initiative.htm?media=rss&language=en

Los proyectos MDL de la región ALC registrados con anterioridad y aprobados antes de 2013 seguirán siendo válidos, pero la relevancia del MDL para seguir progresando en la zona ALC se ha visto reducida drásticamente.¹⁹

4. INTERCAMBIOS ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CMNUCC

Los países de la UE y ALC han sido actores clave en las diversas fases de las negociaciones de la ONU sobre el cambio climático. Desde la primera Conferencia de las Partes (COP1) ante la CMNUCC en Berlín, Alemania, en 1995, las partes se han reunido regularmente para intentar conseguir los objetivos de la Convención. Los países europeos y de la región ALC han interactuado en varias fases del proceso de negociación.

Los 28 Estados miembros de la UE negocian como un solo bloque y comparten una misma posición sobre el cambio climático. No obstante, y aunque la UE tiene una posición común, hay Estados miembros de la UE más comprometidos con el cambio climático que otros, lo que crea problemas a la hora de aumentar los objetivos. Desde los primeros años del siglo XXI, el cambio climático ha sido uno de los temas principales de la agenda política de la UE.²⁰ En 2007, los líderes de la UE establecieron los objetivos "20-20-20", que constituían tres objetivos clave para el año 2020, incluyendo el aumento de la cuota de consumo energético de la UE procedente de recursos renovables hasta el 20 % y una mejora del 20 % en la eficiencia energética de la UE. Asimismo, la UE se comprometió a recortar sus emisiones en un 20 % para el año 2020, en comparación con los niveles de 1990. La UE ha propuesto aumentar esta reducción hasta el 30 % en caso de que otras economías importantes establezcan unos compromisos comparables de reducción de emisiones, y

¹⁹ Gerardo Honty, 'La muerte del Mecanismo de Desarrollo Limpio' 29 de abril de 2013, América Latina en Movimiento. <http://alainet.org/active/63580>

²⁰ Louise van Schaik (2013) 'The European Union and the Climate Change Regime' en Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power. Editado por Knud Erik Jørgensen, Katie Verlin Laatikainen, Routledge, Londres.

unos informes recientes sugieren que para el año 2030 es posible que se propongan reducciones del 40 %. A largo plazo, la UE se ha puesto el objetivo de reducir sus emisiones, para el año 2050, en un 80-95 % con respecto a los niveles de 1990.²¹ La UE es uno de los principales donantes de financiación relativa al clima y proporcionó más de 7.300 millones de euros de financiación “inmediata” para los países en vías de desarrollo durante el periodo 2010-2012.²² El liderazgo de la UE en el cambio climático sufrió un gran retroceso durante la COP15. Sin embargo, desde entonces la UE ha recuperado parte del impulso, con unos resultados limitados, pero sustanciales, durante la COP16, celebrada en Cancún en 2010, y la COP17, que tuvo lugar en Durban en 2011. El liderazgo y la credibilidad de la UE como parte interesada en el clima han mejorado considerablemente gracias a su compromiso con el Protocolo de Kioto y sus propias políticas de reducción de emisiones, así como por la creación de coaliciones con las naciones en vías de desarrollo interesadas en llevar a cabo medidas ambiciosas.

Varios países de la región ALC son líderes en el tema del cambio climático por haber tomado medidas en el plano nacional y por haber establecido compromisos de reducción de las emisiones ante la CMNUCC, aunque no se les exige formalmente hacerlo por ser países en vías de desarrollo. Perú fue el primer país en vías de desarrollo en anunciar un compromiso voluntario de reducción de emisiones en el año 2008, en el que proponía reducir a cero la deforestación neta de los bosques primarios para el año 2021, así como conseguir que el 33 % de su consumo energético total proceda de fuentes renovables para el año 2020. Brasil se ha comprometido a reducir las emisiones entre un 36,1 % y un 38,9 % por debajo de sus emisiones previstas para 2020, sobre todo mediante la reducción del nivel de deforestación. México se ha comprometido a reducir sus emisiones de GEI en hasta un 30 % en comparación con las cifras previstas “según lo habitual” para el año 2020. De forma más drástica, Costa Rica se ha comprometido a convertirse en un país neutral en emisiones de carbono para el año 2021.²³ En 2009, CARICOM aprobó el Marco Regional para lograr un desarrollo resistente al cambio climático, para aumentar la resistencia de los sistemas social, económico y medioambiental de sus Estados miembros. Varios países de ALBA también están tomando medidas relativas al cambio climático, con la reducción de las emisiones mediante la expansión de la energía limpia, la mejora de la protección forestal y la puesta en marcha de proyectos de adaptación. Los países de América Latina y del Caribe no hablan con una sola voz en lo que respecta al cambio climático, sino que, por el contrario, constituyen una gran variedad de bloques y grupos. Estos grupos representan posiciones y perspectivas muy distintas, pero en ocasiones se ponen de acuerdo en un punto en concreto, como la necesidad de que las partes del Protocolo de Kioto adopten un segundo periodo de compromiso. Brasil es miembro de BASIC, junto con China, la India y Sudáfrica, mientras que México es miembro del Grupo de Integridad Medioambiental, con Corea del Sur y Suiza. Venezuela, Bolivia, Cuba, Nicaragua y Ecuador negocian como parte

²¹ Comisión Europea (2012) ‘Climate Change Fact Sheet’.

http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_climate_change_2012_en.pdf

²² Comisión Europea (2013) ‘Facts and figures about the European Union and the G20’.

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/g20/stpetersbourg/g20_2013_final_en.pdf

²³ Para consultar las Acciones de Mitigación Apropiadas al País de otros países de la región ALC, véase el siguiente enlace: http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php

de ALBA, así como parte del Grupo de Afinidad, que incluye a la India, China y Arabia Saudí. Al mismo tiempo, Colombia, Perú, Costa Rica, Chile, Panamá y Guatemala constituyen la Alianza Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC). Asimismo, varios estados caribeños participan en la Alianza de pequeños estados insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés), que representa a 44 países insulares y costeros de todo el mundo. Algunos países ALC participan en un grupo informal, junto con algunos países europeos y otros países desarrollados y en vías de desarrollo, conocido como el Diálogo de Cartagena para la Acción Progresiva.

Aunque no hablan con una sola voz, los países ALC han desempeñado funciones muy importantes en las negociaciones de la ONU sobre el clima. Brasil desempeñó un papel fundamental en el diseño del MDL del Protocolo de Kioto en 1997. En 2009, los países ALBA, como Venezuela y Ecuador, rechazaron el Acuerdo de Copenhague de la COP15 debido a la falta de transparencia y de respeto por los procedimientos de la CMNUCC, y por ser científicamente inadecuado para evitar el cambio climático peligroso. En 2010, México organizó la COP16 y se le atribuyó el rescate de las negociaciones de la ONU sobre el clima. Y en 2011, durante la COP17 en Durban, algunos de los aspectos clave del acuerdo se basaron en el discurso liderado por varios países de la región ALC, como los del grupo AILAC y México.²⁴

Los Estados miembros de la UE son responsables de aproximadamente el 11 % de las emisiones GEI del mundo, y más del 80 % de esas emisiones proceden de la producción y del consumo de energía, incluido el transporte.²⁵ La región ALC también representa aproximadamente el 11 % de las emisiones totales de GEI, y la mayor parte de las emisiones no se generan en el consumo energético, sino del uso del suelo, del cambio del uso del suelo y de la silvicultura (LULUCF, por sus siglas en inglés), así como en la agricultura.²⁶ Las emisiones de dióxido de carbono de la UE, que ascienden a 7,5 toneladas per cápita, equivalen a menos de la mitad de las emisiones per cápita de Estados Unidos, de 17,3 toneladas per cápita.²⁷ Las emisiones de América Latina fueron inferiores a 3 toneladas per cápita en 2004.²⁸

²⁴ Gilberto Arias y Guy Edwards (2013) ‘Latin American Climate Change Policy and Sustainable Growth’, artículo presentado en el Congreso UCL-Américas sobre las Américas de 2013: Economies in Flux, 14 de junio de 2013. http://www.ucl.ac.uk/americas/iaevents/events_documentation/Latin_American_Climate_Change_Policy_and_Sustainable_Growth_copy.pdf

²⁵ Comisión Europea (2012) ‘Climate Change Fact Sheet’.

http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_climate_change_2012_en.pdf

²⁶ Walter Vergara, Ana R. Ríos, Luis M. Galindo, Pablo Gutman, Paul Isbell, Paul H. Suding y Joseluis Samaniego (2013) ‘The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: Options for Climate Resilient Low Carbon Development’, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37720722>

²⁷ Comisión Europea (2013) ‘Facts and figures about the European Union and the G20’.

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/g20/stpetersbourg/g20_2013_final_en.pdf

²⁸ UNEP/GRID-Arendal (2005) ‘CO2 emissions per person in Latin America and the Caribbean compared to the world and OECD average emissions.’ http://www.grida.no/graphicslib/detail/co2-emissions-per-person-in-latin-america-and-the-caribbean-compared-to-the-world-and-oecd-average-emissions_9a27#

Aunque la cooperación UE-CELAC sobre el cambio climático y las declaraciones oficiales sugieren una base común, las negociaciones de la CMNUCC dejan traslucir una realidad compleja y cambiante. En varias fases de las negociaciones, los países de la UE y de la región ALC han trabajado juntos muy estrechamente o han adoptado posiciones distintas.

Un área clave de la diplomacia climática entre los países de la UE y la región ALC está relacionada con la participación de dichos países en el Diálogo de Cartagena para la Acción Progresiva. El Diálogo de Cartagena se creó tras la COP15 en 2009, en un esfuerzo por salvar la distancia entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.²⁹ El Diálogo afirma que se trata de un espacio informal, abierto a los países que están trabajando para conseguir un régimen ambicioso, exhaustivo y jurídicamente vinculante, comprometidos en el plano doméstico a convertirse o seguir siendo economías de bajo nivel de carbono. Los participantes están dispuestos a trabajar conjuntamente dentro de los bloques de negociación tradicionales de la CMNUCC, así como entre dichos bloques. El objetivo del Diálogo es debatir abierta y constructivamente los motivos que hay detrás de la posición de cada país, mediante la exploración de áreas de convergencia y áreas potenciales de acción conjunta.³⁰

El Diálogo de Cartagena cuenta con miembros de Europa, ALC, África, Asia, Pequeños estados insulares y Australasia. Los países ALC han tenido una fuerte presencia desde el principio, con la participación activa de Colombia, Costa Rica, Chile, Perú, Guatemala y Panamá. También han participado países como Antigua y Barbuda, Australia, Bangladesh, Etiopía, Indonesia, Maldivas, las Islas Marshall y Noruega. Las personas entrevistadas comentaron que el Diálogo de Cartagena no es solo un espacio para compartir inquietudes, sino también para generar posiciones comunes. El Diálogo simboliza el papel de las Partes para reunirse y su función como mecanismo para fomentar la confianza. Las reuniones anuales del Diálogo de Cartagena proporcionarán a los participantes, que de lo contrario no se reunirían con frecuencia durante el año, más oportunidades de interactuar. El Diálogo ha tenido éxito en la creación de una posición intermedia para el debate, porque es inclusivo, pequeño, informal, flexible y cerrado a los medios de comunicación. Ha conseguido progresar en las negociaciones buscando la ambición colectiva tanto de los países en vías de desarrollo como de los países desarrollados.³¹

Los participantes en el Diálogo de Cartagena ejercieron una gran influencia tanto en la COP16 como en la COP17. La experta diplomacia mexicana fue elogiada repetidamente por haber conseguido llevar la COP16 a un buen resultado. Los funcionarios de la región ALC y de Europa consideran la COP16 como un ejemplo positivo de los países que actúan conjuntamente para impulsar

²⁹ Ethan Bowering (2012) 'The Cartagena Dialogue and the Future of the Climate Regime'. Australian Institute of International Affairs, Deakin ACT. http://www.aiaa.asn.au/qa/924-the-cartagenadialogue-and-the-future-of-the-climate-regime#_ftn28

³⁰ Chairman's Statement of the Third Meeting of the Cartagena Dialogue for Progressive Action

³¹ October – 2 November, 2010, San Jose, Costa Rica. Available online

http://switchboard.nrdc.org/blogs/sclefkowitz/Cartagena/Chairman's_Statement_COSTA_RICA%20Nov%202010.pdf

³¹ Mark Lynas (2011), 'Thirty 'Cartagena Dialogue' countries work to bridge Kyoto gap'.

<http://www.marklynas.org/2011/03/thirty-cartagena-dialogue-countries-work-to-bridge-kyotogap/>

el progreso, y muchos de ellos consideran responsable al Diálogo de Cartagena. Los delegados UE-ALC que participan en el Diálogo se reúnen frecuentemente en subgrupos para buscar el consenso y explorar estrategias que funcionen con los países problemáticos.³² Cuando la COP16 entró en su fase final, las partes de la UE, ALC y Australia revisaron conjuntamente los borradores de los textos y decidieron aceptar los Acuerdos de Cancún antes de la sesión plenaria de clausura. Aunque las partes admitieron que los Acuerdos de Cancún estaban muy lejos de ser perfectos, la mayoría declararon que se habían logrado avances muy importantes.³³

En 2011, durante las horas finales de la COP17 en Durban, Sudáfrica, los países ALC y de la UE se unieron en un momento decisivo para garantizar el progreso, cuando Colombia casi se vio forzada a bloquear el resultado de lo que consideraba un texto preliminar carente de ambición. La delegación colombiana se acercó a la UE para coordinar su respuesta, lo que llevó a la UE a realizar una intervención que exigió la inclusión de más ambición en el texto definitivo. Colombia realizó una intervención similar, seguida por Chile, Perú, Guatemala, AOSIS y el grupo LDC. Esto llevó al grupo final, que acordó la creación de "un nuevo protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza jurídica" para el año 2015, así como su entrada en vigor en 2020, aplicable a todas las partes.

La COP17 se considera un avance importante en la dirección del proceso de negociación de la CMNUCC hacia un tratado jurídicamente vinculante en 2015 y la decisión de contar con un segundo compromiso con el Protocolo de Kioto. El resultado de la COP17 refleja un momento crucial de una diplomacia climática eficaz por parte de los países ALC y la UE. Los países de la UE y de la región ALC pudieron unirse en este momento tan complicado y coordinar su intervención debido a su ambición, pero también por su participación en el Diálogo de Cartagena. El Diálogo hizo que estas interacciones fueran más probables, ya que los delegados se conocían de reuniones anteriores y ocupaban una posición de más confianza, por lo que podían coordinar mejor las actividades. En la COP17, la UE y Brasil también trabajaron conjunta y activamente entre bastidores para generar consenso y garantizar el Segundo Periodo de compromiso del Protocolo de Kioto, así como un plan de acción para llegar a un nuevo acuerdo climático en 2015. De esta forma, Brasil trabajó como enlace entre sus socios en BASIC y la UE.³⁴

Las personas entrevistadas comentaron que, recientemente, el Diálogo de Cartagena ha perdido fuerza, lo que lo expone a una posible limitación de su papel. Aunque hay algunos elementos co-

³² Mónica Araya (2011) 'El Dialogo de Cartagena: Una Alianza Sui Generis en las Negociaciones Climáticas', 1 de febrero de 2011, Intercambio Climático: <http://www.intercambioclimatico.com/2011/02/01/el---dialogo---de---cartagena---una---alianza---sui---generis---en---las---negociaciones---climaticas/>

³³ En Cancún, Bolivia fue el único país que rechazó los Acuerdos de Cancún, porque los consideraron inadecuados para restringir de manera suficiente el aumento de las temperaturas globales. Aparte de la protesta de Bolivia, la COP16 es considerada como la conferencia que rescató el régimen multilateral del cambio climático tras las tensiones del proceso en Copenhague.

³⁴ Eduardo Viola (2013) 'Brazilian Climate Policy since 2005: Continuity, Change and Prospective', Centre for European Policy Studies Working Document, No. 373 / Febrero de 2013, Bruselas. <http://www.ceps.be/book/brazilian-climate-policy-2005-continuity-change-and-prospective>

munes con respecto al cambio climático entre los países de la UE y los de la región ALC los participantes pueden tener agendas y prioridades muy distintas. Los países ALC han pedido que se haga más hincapié en la adaptación y la economía climática, para equipararlas a la importancia que los países europeos dan a la mitigación, que consideran desequilibrada. El Diálogo debería ampliar su agenda, más allá del enfoque puesto en la mitigación, e incluir más trabajo sobre la adaptación y la economía climática para aumentar el interés de los países en vías de desarrollo.

5. RECOMENDACIONES

La cooperación y la diplomacia UE-ALC sobre el cambio climático es extremadamente importante para conseguir un tratado adecuado en 2015 y en los años posteriores. Con un plazo límite que se aproxima rápidamente y la incertidumbre relativa a la viabilidad de la creación de un nuevo acuerdo para esa fecha, se requiere urgentemente una actuación de carácter decisivo, proactivo y ambicioso. Aunque las recomendaciones siguientes se agrupan por separado, deben abordarse simultáneamente.

a. Puesta en común de casos de éxito en la acción climática en el plano interno para crear una nueva narrativa del cambio climático

Contexto: Existe una correlación entre una fuerte legislación climática a nivel interno y una gran ambición en la CMNUCC. Teniendo en cuenta la influencia positiva que el progreso en la legislación climática doméstica tiene en la ambición en la CMNUCC,³⁵ los países UE-ALC deberían aprovechar algunas de sus experiencias positivas y trabajar conjuntamente tanto para aumentar las acciones domésticas en relación con el cambio climático como su ambición en la CMNUCC. Los países UE-ALC pueden fomentar una nueva narrativa climática, que impulse una ambiciosa acción colectiva por parte de todos los países, de acuerdo con el principio de la responsabilidad común, pero diferenciada. Este principio no debe utilizarse como barrera para la ambición o como una excusa para evitar la responsabilidad, ya que la consecución de un límite de 2 grados de temperatura

³⁵ Terry Townshend y Adam C.T. Matthews (2013) 'National climate change legislation: The key to more ambitious international agreements' Policy Brief, Climate and Development Knowledge Network. <http://cdkn.org/2013/08/report-national-climate-change-legislation-the-key-to-more-ambitious-international-agreements/>

solo será posible si todos los países aumentan su ambición de acuerdo con su responsabilidad diferenciada.³⁶

Recomendación: Los países UE-ALC pueden defender la idea de que la protección climática y el crecimiento económico pueden ser objetivos complementarios, y que una cooperación equilibrada es posible entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados. Hay varios países UE-ALC que han adoptado o están adoptando políticas domésticas en materia del cambio climático. Estas experiencias positivas y buenas prácticas deberían compartirse y fomentarse en el espacio UE-ALC, y más allá, para animar a otros países a adoptar medidas similares. Dar ejemplo puede ayudar a crear confianza y seguridad en la CMNUCC. En el camino que queda por recorrer hasta 2015, el hecho de garantizar el desarrollo, la puesta en marcha y la adaptación de medidas relativas al clima en el plano doméstico de los países UE-ALC jugará un papel vital a la hora de aumentar la probabilidad de que se defiendan posiciones ambiciosas en las negociaciones de la CMNUCC, para que ambas posiciones se refuercen mutuamente. Con ejemplos impresionantes en los que apoyarse, la UE y la región ALC pueden proyectar un vínculo positivo entre la acción climática doméstica y la ambición en la CMNUCC.

b. Mejora de la cooperación sobre el cambio climático y su incorporación a las agendas políticas, económicas y comerciales de UE-CELAC.

Contexto: Las actividades relativas al cambio climático ocupan un lugar prominente en las relaciones UE-CELAC, lo que hace de la cooperación birregional un espacio activo de cooperación sobre el cambio climático. Sin embargo, un reto esencial es la incorporación de la sostenibilidad y el cambio climático a la cooperación, abordando el comercio y la inversión en la contaminación y los sectores de uso intensivo de carbono de los países UE-ALC. Esto plantea interrogantes sobre lo eficaz que puede llegar a ser la cooperación UE-ALC sobre el cambio climático, teniendo en cuenta que una gran parte de la actividad entre las dos regiones se centra en sectores que compiten en objetivos relativos al clima y al desarrollo sostenible.

Recomendación: En la región ALC hay una carencia de cooperación regional en relación con el cambio climático, que CELAC podría intentar cubrir. Durante su segunda fase, EUROCLIMA podría trabajar con CELAC para impulsar la inclusión del cambio climático y del desarrollo sostenible en la agenda de CELAC. EUROCLIMA puede desempeñar una función importante en el impulso de una mayor coordinación entre los Estados miembros de la UE y las instituciones que trabajan en el cambio climático en la región ALC. Asimismo, el programa puede apoyar de manera más eficaz la coordinación entre los funcionarios que trabajan en el proceso de las cumbres UE-CELAC y los que trabajan específicamente en el cambio climático en la CMNUCC. Esto puede fomentar y facilitar la participación activa de los negociadores de los países UE-CELAC que trabajan en la CMNUCC (que no siempre están implicados directamente) y su implicación en el diálogo de UE-

³⁶ José Alberto Garibaldi, Mónica Araya y Guy Edwards (2012) 'La Plataforma de Durban: El rol de América Latina y el Caribe en forjar un acuerdo climático ambicioso' Informe de Política, CDKN, marzo de 2012. http://cdkn.org/wp-content/uploads/2012/04/Plataforma-de-Durban_Final_April-2012.pdf

CELAC y la elaboración de declaraciones oficiales y planes de acción sobre el cambio climático. Por último, EUROCLIMA podría centrarse en la implicación de los países que actualmente no forman parte del programa para mejorar su representación regional e incluir las importantes perspectivas y contribuciones de dichos países. Un nuevo tratado sobre el cambio climático y los eventuales impuestos o multas correspondientes podrían ser perjudiciales para los sectores de uso intensivo de carbono, como la minería o los hidrocarburos, y para sus exportaciones entre la región ALC y la UE. Los países de la UE y de ALC que estén centrados en estos sectores deben tener en cuenta estos riesgos para evitar pérdidas económicas. El uso de impuestos ecológicos y la eliminación de incentivos económicos perversos que resultan perjudiciales para el medio ambiente podrían ser útiles para aumentar los ingresos y proporcionar incentivos para desarrollar tecnologías eficientes y métodos de producción y un consumo más ecológicos. Las empresas europeas y de la región ALC pueden apoyar las nuevas tecnologías y trabajar para limitar el impacto del crecimiento económico en el medio ambiente, y pueden invertir en energías renovables y en sistemas de transporte con bajas emisiones de carbono.

c. Comprensión del potencial de la diplomacia climática de UE-ALC

Contexto: La diplomacia climática de la UE en la región ALC debería seguir siendo consciente de los distintos bloques de negociación y de la diversidad de posiciones. La UE puede trabajar con estas diferencias para progresar en diversos aspectos de las negociaciones. Evitar un planteamiento único para todos y garantizar un entendimiento con matices de los factores políticos domésticos serán aspectos vitales. En algunos casos hay una fuerte retórica en la acción climática, tanto en el plano interno como en el extranjero, pero sigue habiendo retos considerables para garantizar la coherencia entre esta retórica y la acción a nivel nacional. La capacidad de la UE para comprometerse con los países ALC en relación con el cambio climático también depende de la capacidad de los países ALC para mantener un diálogo constructivo entre ellos. Para fomentar el progreso en las negociaciones de la CMNUCC y mejorar la cooperación regional en el cambio climático, los países ALC deberían identificar áreas de interés común, como la dependencia de los recursos naturales y una extrema vulnerabilidad ante el impacto climático. Estas áreas, entre otras, podrían servir de plataforma para el diálogo, de forma que se logre una mayor diplomacia y cooperación con respecto al cambio climático.

Recomendación: La diversidad de puntos de vista en la región ALC puede enriquecer el diálogo sobre el cambio climático en la CMNUCC. Por ejemplo, los países AILAC y ALBA cuentan con importantes perspectivas sobre la ambición y la equidad, dos áreas clave del acuerdo de 2015. Hay oportunidades para que los países de la UE, AILAC y ALBA mejoren el diálogo y la cooperación; por ejemplo, en el diseño del acuerdo de 2015. La UE y Perú pueden colaborar en las preparaciones de la COP20 y en su función conjunta en el Diálogo de Cartagena. Perú, como futura presidencia de la COP20, puede actuar de forma similar, como puente entre los distintos bloques ALC, y la COP19 puede constituir una oportunidad ideal para mejorar la cooperación y la diplomacia, ya que Perú y Venezuela organizarán reuniones de la CMNUCC en 2014. La mejora del diálogo entre la UE y los países ALBA es vital también para generar una mejor comprensión de las áreas de convergencia y las de desacuerdo. La diplomacia climática UE-México también debe hacer una gran contribución

en lo que respecta a la diplomacia climática con Estados Unidos. Asimismo, la UE puede continuar apoyando el trabajo de defensa y la agenda de gran ambición del grupo AOSIS, que incluye a varios estados del Caribe. Por último, la cooperación y la diplomacia UE-Brasil es vital para progresar en áreas como REDD+, las energías renovables, los biocombustibles y el transporte sostenible. La diplomacia climática UE-Brasil también es fundamental para progresar en la CMNUCC, teniendo en cuenta la convergencia de algunas normas relativas al clima de ambos actores.

d. Expansión de la experiencia positiva del Diálogo de Cartagena y creación de una coalición muy ambiciosa

Contexto: La aparición de una agenda muy ambiciosa y la importancia de la combinación de países en vías de desarrollo y países desarrollados del Diálogo de Cartagena, con diversos participantes de la UE y de la región ALC, constituye un avance vital en las negociaciones de la ONU sobre el clima. La implicación de países UE-ALC, junto con otras partes, ha hecho del Diálogo un mecanismo clave para conseguir el consenso y una fuerza de vanguardia de acciones ambiciosas en la CMNUCC, lo que representa una alternativa constructiva a la separación Norte-Sur.

Recomendación: El Diálogo puede seguir creando una alianza muy ambiciosa entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados. Los atributos del modelo del Diálogo y sus experiencias positivas demuestran el efecto que puede tener en las negociaciones de la CMNUCC. Los países UE-ALC, junto con sus socios en el Diálogo, deberían aumentar su propio nivel de participación. Deberían trabajar con sus socios del Diálogo para incluir a más países de la región ALC, Asia y África, para elaborar estrategias que mejoren el diálogo informal y el trabajo de creación de consenso con las partes que demuestren un menor compromiso con una agenda muy ambiciosa. También es vital que aumente la participación de otros países ALC. La experiencia de México como participante en el Diálogo de Cartagena, en calidad de presidencia entrante de la COP16, demostró ser instrumental en sus preparativos y la realización de la COP. Esta experiencia es muy útil para Perú y Francia como presidencias entrantes de la COP20 y la COP21, respectivamente. Perú y Francia podrían ser más activos en el Diálogo sin socavar por ello su posición o su neutralidad como presidencias de la COP. Asimismo, existe la oportunidad de que los participantes en el Diálogo de Cartagena trabajen conjuntamente para crear consenso con los principales emisores de GEI, como EE. UU. y China y otras economías emergentes, como Brasil y la India, que no participan en el Diálogo.

IDEAS FINALES

Europa y América Latina y el Caribe comparten una agenda común sobre la importancia de abordar el cambio climático. Ambas regiones deben desempeñar una función vital en el fomento de las condiciones necesarias para progresar en el camino que queda por recorrer hasta el plazo límite de 2015 para lograr un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante sobre el cambio climático. La variada combinación de países en vías de desarrollo y países desarrollados de la UE y la región ALC puede dar lugar a una nueva hoja de ruta antes de 2015, de forma que se fomente el consenso y la ambición, de acuerdo con los principios de responsabilidad común pero diferenciada y de equidad de la CMNUCC. Las tres próximas presidencias de la COP (Polonia, Perú y Francia) ya han empezado a realizar análisis como troika, lo que constituye un primer paso vital para marcar el ritmo de una acción climática más amplia de los países UE-ALC antes de la celebración de la COP21 en 2015. La próxima Cumbre UE-CELAC, que se celebrará en 2015, podría centrarse en el cambio climático, el desarrollo sostenible y el crecimiento inclusivo, con la finalidad de fomentar el desarrollo con baja emisión de carbono en ambas regiones y promover una narrativa ambiciosa de las acciones relativas al cambio climático en el plano doméstico y el plano internacional, que se puedan incluir en el proceso de la CMNUCC.

FUNDACIÓN EU-LAC 2013