



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](http://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



# 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.

## // 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.

# 1. INTRODUCCIÓN

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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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](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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.

---

<sup>4</sup> Declaración de Santiago UE-CELAC, Santiago de Chile, 27 de enero de 2013.

<http://www.eulacfoundation.org/es/documentos/declaraci%C3%B3n-de-santiago-2013>.

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> Los Estados miembros de la UE

<sup>6</sup> EEAS (2012) 'Folleto EU-CELAC': [http://eeas.europa.eu/lac/docs/2012\\_eu-celac\\_leaflet\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/lac/docs/2012_eu-celac_leaflet_es.pdf)

<sup>7</sup> 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#>

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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

---

<sup>9</sup> 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/>

<sup>10</sup> 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>

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> 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>

<sup>13</sup> 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>

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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

---

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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,

---

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Puede obtener más información sobre la LAIF en:

[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latinamerica/regional-cooperation/laif/index\\_en.htm](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.<sup>18</sup>

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 CO<sub>2</sub>. 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.

---

<sup>18</sup> Banco Europeo de Inversiones (2013) 'EIB launches new Central American renewable energy lending initiative', 22 de agosto 2013' <http://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.<sup>19</sup>

## 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.<sup>20</sup> 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

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

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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

---

<sup>21</sup> Comisión Europea (2012) ‘Climate Change Fact Sheet’.

[http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_climate\\_change\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_climate_change_2012_en.pdf)

<sup>22</sup> 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](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/g20/stpetersbourg/g20_2013_final_en.pdf)

<sup>23</sup> 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](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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> Las emisiones de América Latina fueron inferiores a 3 toneladas per cápita en 2004.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> 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](http://www.ucl.ac.uk/americas/iaevents/events_documentation/Latin_American_Climate_Change_Policy_and_Sustainable_Growth_copy.pdf)

<sup>25</sup> Comisión Europea (2012) 'Climate Change Fact Sheet'.  
[http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_climate\\_change\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_climate_change_2012_en.pdf)

<sup>26</sup> 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>

<sup>27</sup> 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](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/g20/stpetersbourg/g20_2013_final_en.pdf)

<sup>28</sup> 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#](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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup>

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

---

<sup>29</sup> 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-cartagenadiialogue-and-the-future-of-the-climate-regime#\\_ftn28](http://www.aiaa.asn.au/qa/924-the-cartagenadiialogue-and-the-future-of-the-climate-regime#_ftn28)

<sup>30</sup> Chairman's Statement of the Third Meeting of the Cartagena Dialogue for Progressive Action

<sup>31</sup> 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](http://switchboard.nrdc.org/blogs/sclefkowitz/Cartagena/Chairman's_Statement_COSTA_RICA%20Nov%202010.pdf)

<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

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 CM-NUCC 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.<sup>34</sup>

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-

<sup>32</sup> 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/>

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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,<sup>35</sup> 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

<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

**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 UEALC. Esto plantea interrogantes sobre lo eficaz que puede llegar a ser la cooperación UEALC 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-

---

<sup>36</sup> 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](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**



GUY EDWARDS & J. TIMMONS ROBERTS

# THE EU AND LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN: PAVING THE ROAD TOWARDS A NEW GLOBAL CLIMATE CHANGE AGREEMENT IN 2015?



**EU-LAC FOUNDATION, 2013**

Hagedornstraße 22  
20149 Hamburg, Germany  
[www.eulacfoundation.org](http://www.eulacfoundation.org)

**TRANSLATION:** Marisol Jiménez B., Paul Janssens S.A.

**TEXT REVISION AND EDITING:** Bettina Trueb

**GRAPHIC DESIGN:** made-in-Wilhelmsburg.de

**PRINT:** Digitaldruck Tebben



This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

# INDEX

// About the Authors and Acknowledgements.....	07
// Presentation by the EU-LAC Foundation.....	08
// Key Messages.....	10
1. Introduction.....	13
2. The State of the Partnership and its implications for climate change.....	14
3. EU-CELAC relations represent an active bi-regional partnership on climate change.....	16
4. EU-Latin American and the Caribbean exchanges at the UNFCCC.....	20
5. Recommendations.....	25
Final thoughts.....	29





#### **// ABOUT THE AUTHORS:**

***Guy Edwards*** is a Research Fellow at the Center for Environmental Studies, Brown University.

***J. Timmons Roberts*** is Ittleson Professor of Environmental Studies and Sociology at the Center for Environmental Studies, Brown University.

#### **// ACKNOWLEDGEMENTS:**

The authors would like to thank the European and Latin American and the Caribbean officials, negotiators and analysts who provided valuable insights during the drafting of this paper. All interviews were conducted for background purposes only. The opinions expressed herein are those of the authors alone, and do not represent those of their institution or the EU-LAC Foundation.

# PRESENTATION

Jorge Valdez, *Executive Director of the EU-LAC Foundation.*

Latin America, the Caribbean and the European Union announced in 1999 the launch of their “Bi-regional Strategic partnership”. This partnership is sustained by the shared principles and values that since then have been underlined in every Summit of Heads of State and Government Declaration.

Frequently, these principles and values are interpreted as the common adherence to the principles of democracy, human rights and the rule of law. However, in the context of their meaning for a “Strategic Partnership” – particularly one between two regions of the respective geographical significance of the EU and LAC – this partnership should have an impact in a wider context. This goes beyond those fundamental aspects associated with the principles and values, and calls for a shared global vision that is supported by those pillars and the common interest of the countries across both regions. It will help carry the Strategic Partnership to a new level, allowing the two regions to jointly project their combined weight on the international stage.

Specific interests of each region – and individual countries – should not be neglected, though. Therefore, not always will there be sufficient convergence either at the bi-regional or at the regional level to develop joint strategies. But on issues of common interest convergence will occur – in fact it is already happening – and these should serve to shape progressively the shared global vision.

It is in this context and with a view to exploring areas and processes that might lead to consensus on common positions adopted by the two regions, that the EU-LAC Foundation has established the EU-LAC Forum on Global Governance. The Forum seeks to provide a result-oriented mechanism to build a bi-regionally shared common vision on issues pertaining to global governance, not only to react to the global governance agenda but also to assist in shaping it.

The Forum is conceived as a flexible mechanism intended to focus every year on one specific subject of the global agenda. It should promote dialogue by the most prominent bi-regional stakeholders on the specific subject in question, in order to identify potential elements towards a common vision guiding their actions in the respective multilateral process.

In looking for a subject for this first Forum we realised that there are a number of pressing and important issues in the global agenda. However, we also concluded that the common goal of having an ambitious agreement on climate change as a result of the UNFCCC process by 2015 provided a unique opportunity to both regions. Furthermore, the fact that the next three Conferences of the Parties (COP) are to be held in countries of the EU and CELAC, places on both regions a unique responsibility to lead the advancement towards that end result.

That has been the inspiration for the Foundation's decision to promote this paper. It reflects exclusively the views and findings of the authors. Our occasional suggestions, based on their preliminary drafts, have always respected the fact that this is the result of their research and interviews, not ours. Therefore our comments have been more focused on form than on the substance seeking to increase its usefulness towards consensus building. We are grateful to them for accepting to incorporate most of those suggestions. However, the document and the views it expresses are exclusively theirs.

The accepted goal for climate change negotiations is not easy to achieve but it should not be impossible. The Foundation does not pretend to underestimate the considerable effort that this achievement will require from all Parties concerned. But if both regions align themselves taking into account the greater interest of all and with a positive perspective of their common and differentiated responsibilities, then the final objective should not only be attainable but will reflect the real ownership by the Parties that will make it effective. It should also contribute importantly to reinvigorate the bi-regional partnership highlighting its strategic nature.

Hamburg, 3 October 2013

## // KEY MESSAGES

1. The challenges and opportunities presented by climate change offer the potential to rejuvenate relations between the European Union and the Community of Latin American and the Caribbean States.
2. The EU-CELAC Strategic Partnership considers climate change and sustainable development to be central pillars of their relationship, and activities on climate change are extensive, offering an important alternative to Latin America and the Caribbean's relations with other countries and regions.
3. EU-LAC countries can together promote a new climate narrative calling for ambitious collective action by all countries, based on the principle of common but differentiated responsibility. This supports the notion that cooperation is possible between developing and developed countries and that climate protection and economic growth can be complementary goals. There are a number of opportunities for the EU and LAC countries to enhance climate diplomacy between both regions and within Latin America and the Caribbean, particularly to build consensus on ambition and equity.
4. During its second phase, EUROCLIMA has a number of opportunities to improve EU-LAC cooperation on climate change, such as working with CELAC to establish climate change and sustainable development on CELAC's agenda.
5. The scale of EU-LAC trade and investment in heavily polluting and carbon-intensive sectors represents a key challenge for EU-CELAC relations in mainstreaming sustainability and climate change into the partnership. The EU and LAC countries with a focus on carbon intensive sectors should limit potential risks from a new climate change agreement by encouraging their firms to actively invest in renewable energy, low carbon growth and environmental protection.
6. EU-LAC countries alongside their partners in the Cartagena Dialogue should increase their own levels of participation and bring on board more countries from other regions to enhance cooperation and develop strategies to improve dialogue and consensusbuilding efforts for a high ambition agenda.

# 1. INTRODUCTION

Global scientific consensus calls for drastic reductions in greenhouse gas emissions (GHG) to limit the global average temperature rise to 2 degrees Celsius, but we are heading in the wrong direction.<sup>1</sup> In May 2013 levels of carbon dioxide in the atmosphere exceeded 400 parts per million for the first time in thousands of years. The International Energy Agency says that the window of opportunity to limit the average global temperature rise to 2 degrees is rapidly closing, and we may be heading towards up to 4 or 5 degrees of warming possibly this century. Although the 2 degrees target remains possible, far reaching and transformative action is needed before 2020.<sup>2</sup> The success of the UNFCCC negotiations in the next two years is critical.

After the disappointment of the 2009 Copenhagen negotiations' failure to arrive at a treaty strong enough to avoid dangerous climate change, the international community set itself a deadline of 2015 to create a new legally binding agreement. This agreement – applicable to all Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) – is intended to enter into force by 2020. However, there is already disagreement about whether meeting the deadline is possible, as the Chair's Summary of the July 2013 meeting of the Major Economies Forum on Energy and Climate shows.<sup>3</sup>

Ambition and leadership are urgently needed, and EU-Latin American and the Caribbean (LAC) relations represent an active bi-regional partnership on climate change, which can make a timely contribution towards achieving a positive outcome in 2015. European and LAC countries will host the next three annual Conferences of the Parties ('COPs') before the 2015 deadline, highlighting a critical window of opportunity for this bi-regional cooperation to make a vital contribution. The Polish capital, Warsaw, will host COP19 in November

---

<sup>1</sup> The UN Environment Programme's 2012 report on the emission gap states that current emission reduction pledges fall far short of what is needed to avoid 2 degrees Celsius of warming. UNEP (2012) 'The Emissions Gap Report 2012', United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi. <http://www.unep.org/pdf/2012gapreport.pdf>

<sup>2</sup> International Energy Agency (2013) 'Redrawing the Energy-Climate Map: World Energy Outlook Special Report', OECD/IEA, Paris.

<sup>3</sup> 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>. The MEF includes the United States, China, Brazil, Mexico, India and the EU.

2013, Peru the COP20 in Lima in 2014; and France will host COP21 in Paris in 2015. Mexico, which played an active role to facilitate dialogue and build trust among Parties as the incoming president of COP16 in 2010, set an important example to follow.

Given the difficulty in achieving progress at the UN climate negotiations, the importance of EU-LAC cooperation on climate change and the location of the next three COPs should not be overlooked. The location of the COPs provides the negotiation process with the opportunity to achieve greater consistency and continuity in a process that often lacks both. The prospect of the next EU-CELAC Summit to be hosted in Brussels in 2015 provides an additional opportunity to consolidate and promote bi-regional cooperation and diplomacy on climate change in the months preceding the COP21 in late 2015.

Europe and LAC represent an often understated but invaluable combination of countries to help pave the road towards a new climate agreement. All EU and LAC countries have expressed their will to adopt a new legally binding agreement on climate change under the Convention by 2015.<sup>4</sup> There is also consensus that global warming needs to be addressed urgently to avoid the impacts of climate change in both regions. International surveys have shown that citizens in Europe and LAC are very concerned about climate impacts.<sup>5</sup> EU-LAC relations also account for a considerable amount of investment, trade, and development cooperation, all with important implications and opportunities for addressing climate change.

Together the EU and LAC make up 61 countries: a little under a third of the 195 Parties to the UNFCCC. In terms of global GHG emissions, together the EU and LAC account for roughly 20% of the global total, and are home to more than one billion people. Climate impacts are already hitting Europe and LAC hard, as heat waves, floods, droughts and extreme climatic events cause severe economic damage and wreak havoc on vulnerable communities. Although this is a significant challenge, the 2013-2015 COPs represent an opportunity to revive the international commitment that has been partially eclipsed by the global economic crisis. The EU should leave a clear message that even despite the crisis, addressing climate change is a priority. The 2015 deadline can help also revitalise EU-LAC relations by increasing the salience of the climate change issue.

This paper makes the case for how EU-LAC relations can be a solid foundation to build momentum towards a fair, robust and ambitious agreement on climate change in 2015, and promote low carbon development in Europe and LAC. It looks at the current situation facing the EU-LAC partnership and new options for increasing cooperation and diplomacy on climate change. Based on desk-based research and interviews of over twenty officials and experts from the EU and LAC, we finish with some recommendations.

---

<sup>4</sup> EU-CELAC Santiago Declaration, Santiago de Chile, 27 January 2013.

<http://www.eulacfoundation.org/documents/2013-santiago-declaration>

<sup>5</sup> 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/>

## 2. THE STATE OF THE PARTNERSHIP AND ITS IMPLICATIONS FOR CLIMATE CHANGE

The Strategic Partnership between the EU and Latin America and the Caribbean was created in 1999 to improve political, economic, and cultural links between the two regions. Subsequent summits have been held twice in Spain and also Mexico, Austria, Peru and Chile. Bi-regional diplomacy and economic cooperation are substantial. The EU has Strategic Partnership Agreements with Mexico and Brazil; and a number of political and trade agreements with other countries and sub-regions in LAC.

The EU is LAC's foremost provider of cooperation, its leading direct investor and the region's second largest trading partner. Over the past decade, the EU has provided over EUR 3 billion in development assistance to the region. The EU remains the leading foreign investor in LAC, accounting for EUR 385 billion of Foreign Direct Investment (FDI) stock in 2010 (43% of the region's total). EU-LAC trade in goods more than doubled over the last decade, reaching EUR 202 billion.<sup>6</sup> In 2011, the EU was LAC's second-largest trading partner, with a 13% share of the region's exports and imports.<sup>7</sup>

The level of collaboration between the EU and regional development bodies is high, particularly at the Inter-American Development Bank (IDB), the Caribbean Development Bank and the UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean. However some observers have been critical of the partnership for failing to achieve more results and suggest that the EU-CELAC relationship is at a crossroads. Severe economic crisis in Europe, the accession of new EU Member States among other factors, have resulted in LAC slipping down the EU's political agenda. Meanwhile, trade and cooperation with China is booming across LAC.<sup>8</sup> EU Member States also remain an important driving force behind the EU's foreign policy in LAC. As with any other region, Member States can at times have different interests, which can lead to competing elements within EU policy towards LAC and poses a challenge for the advancement of the bi-regional partnership.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> EEAS (2012) 'EU-CELAC Leaflet' [http://eeas.europa.eu/lac/docs/2012\\_eu-celac\\_leaflet\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/lac/docs/2012_eu-celac_leaflet_en.pdf)

<sup>7</sup> ECLAC (2013) 'European Union and Latin America and the Caribbean: Investments for growth, social inclusion and environmental sustainability', United Nations, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/48082/EuropeanUnionRev1.pdf>

<sup>8</sup> ECLAC (2013) 'European Union and Latin America and the Caribbean: Investments for growth, social inclusion and environmental sustainability', United Nations, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/48082/EuropeanUnionRev1.pdf>

<sup>9</sup> Bettina Trueb (2012) 'Foreign Policy towards Latin America in Europe: A Comparative Study', Doctoral thesis, University of Mannheim, Mannheim. <https://ub-madoc.bib.unimannheim.de/29894/>



LAC countries are demonstrating a more independent and assertive foreign policy, as rapidly increasing relations with China and to a lesser extent India and Russia indicate. LAC is no longer the United States' 'backyard,' and it is far less dependent on the EU than in the past. There is some scepticism about what the EU can offer LAC in this new era.

LAC is a highly heterogeneous group without a common voice. Regional integration institutions in LAC are numerous and diverse. They include UNASUR, CELAC, ALBA and the Pacific Alliance. The creation of CELAC in 2010 bringing together all LAC states was an important step and it now functions as the EU's counterpart for the bi-regional partnership. However, CELAC does not yet have a secretariat nor does it focus on climate change. Given that LAC countries share a common concern about the gravity of climate change, there is an opportunity for CELAC to establish a climate agenda and develop a role on this issue.

In recent years, strong economic growth in LAC was largely driven by a rise in natural resource exports, including mining, hydrocarbons and agricultural commodities. Except for Mexico, LAC's exports to the EU consist largely of commodities. In South America, EU Foreign Direct Investment (FDI) is mainly channelled into natural resources. In Mexico, Central America and the Caribbean; it has focused more on manufactured goods and services.<sup>10</sup> European companies have invested heavily in the hydrocarbons sector and mining in LAC, and are key actors in LAC's motor vehicle industry.

European investments in these sectors have had a significant impact in the region, leading to an expansion in exports (especially in South America), job creation, and infrastructure development.<sup>11</sup> The positive impacts of these investments such as improving productivity and generating employment are well documented. As with Foreign Direct Investment from other sources, these gains need to be balanced against the negative impacts, such as local environmental problems and global ones such as increased greenhouse gas emissions. Going forward, EU-CELAC relations need to prioritise sustainability and climate change objectives in order to ensure European investment and private sector interests support low carbon development and environmental protection.

A number of the EU and LAC countries are active on climate change at the domestic and international level. However, the pressures of economic growth and energy security are testing governments' commitments to their domestic and international climate policies, which could undermine their climate diplomacy and high ambition discourse at the UNFCCC. These pressures highlight the importance of sticking to international commitments and showing consistency between strong rhetoric on ambition at the UNFCCC negotiations and domestic climate action at home.

---

<sup>10</sup> ECLAC (2013) 'European Union and Latin America and the Caribbean: Investments for growth, social inclusion and environmental sustainability', United Nations, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/48082/EuropeanUnionRev1.pdf>

<sup>11</sup> ECLAC (2013) 'European Union and Latin America and the Caribbean: Investments for growth, social inclusion and environmental sustainability', United Nations, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/48082/EuropeanUnionRev1.pdf>

The Inter-American Development Bank (IDB) reports that sustained economic growth is driving an increase in the region's energy-related carbon emissions, particularly from power generation and transport. LAC's emissions from transportation and power generation are anticipated to grow significantly in the coming decades, as cities expand and vehicle ownership increases. In sectors such as transport and power, which are vulnerable to infrastructure and technological lock-ins, transitions to a low-carbon future would need to start now, in order to allow emissions to peak soon and then drop drastically to avoid dangerous climate change. A key policy area for LAC is the widespread electrification of the transport sector.<sup>12</sup>

The LAC region will be required to almost double its installed power capacity to roughly 600 GW by 2030. The IDB says Latin America can meet its future energy needs through renewable sources, including solar and wind, which are sufficient to cover its projected 2050 electricity needs 22 times over.<sup>13</sup> In LAC, various countries have set targets for electricity generation from renewable energy, and European firms could be crucial to meeting those goals. This would be timely, since EU firms are interested in investing in LAC due to fewer opportunities for new capacity back home. LAC countries have also drawn lessons from the EU's experience with support policies, and have avoided the direct subsidies that proved unsustainable in Europe.<sup>14</sup>

---

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

<sup>13</sup> Walter Vergara, Claudio Alatorre and Leandro Alves (2013) 'Rethinking Our Energy Future: A White Paper on Renewable Energy for the 3GFLAC Regional Forum', Discussion Paper, No. IDB-DP-292, Inter-American Development Bank, Washington, D.C. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37836720>

<sup>14</sup> ECLAC (2013) 'European Union and Latin America and the Caribbean: Investments for growth, social inclusion and environmental sustainability', United Nations, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/48082/EuropeanUnionRev1.pdf>

### 3. EU-CELAC RELATIONS REPRESENT AN ACTIVE BI-REGIONAL PARTNERSHIP ON CLIMATE CHANGE

Climate change and sustainable development have become central pillars for the EU-CELAC Strategic Partnership and the EU's Strategic Partnerships with Brazil and Mexico, respectively. Climate change features prominently in EU-CELAC declarations and action plans, and the EU's cooperation and financial support in LAC.<sup>15</sup> EU-LAC states have repeatedly reiterated their commitment to the UNFCCC, and emphasised EU-LAC dialogue and cooperation on climate change and sustainable development. At the EU-CELAC Summit in Chile in 2013, states expressed their willingness to adopt a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the UNFCCC by 2015.

The references paid to climate change in EU-CELAC official documents are encouraging as they demonstrate both a common agenda and convergence of norms. However, our interviewees maintain that although these references are positive, the gap between this climate rhetoric and action on the ground needs to close faster. They believe EU-LAC relations have some way to go in order to truly “mainstream climate change” and sustainable development issues into the broader policy space. Greater policy coherence and consistency between the statements on climate change with trade, commercial and economic policies are necessary.

Interviewees also mentioned that during the drafting of EU-CELAC declarations and actions plans relevant to climate change, those officials responsible for drafting text are not necessarily the same officials that represent their countries at the UNFCCC negotiations. Improving the participation of the officials who make up the delegations to the UNFCCC in the EU-CELAC process would be beneficial to ensure mutual knowledge of both processes.

Taking advantage of the detailed knowledge of the UNFCCC process and the personal working relationships between these EU-LAC delegates could help facilitate candid and constructive dialogue between states during the EU-CELAC summits and provide a useful platform between this process and the incoming troika of COP presidents formed by Poland, Peru and France.

---

<sup>15</sup> Due to lack of space, EU Member States and non-EU European countries' (e.g. Norway, Switzerland) climate change cooperation activities in LAC are not included here, although the authors acknowledge that vital work is being carried out by these countries on climate in the region with important implications for EU-LAC cooperation on climate change and diplomacy.

The EU also has two strategic partnerships with Brazil and Mexico. The EU-Brazil Strategic Partnership includes climate change amongst its central topics. Since 2011, the EU and Brazil have conducted an EU-Brazil Climate Change Dialogue on an annual basis, which discusses the UNFCCC negotiation agenda and provides a space for frank discussions. The EU-Mexico Strategic Partnership also places climate change high on the agenda. The EU and Mexico also have an annual High-Level Dialogue on the Environment and Climate Change, which serves as a forum to exchange ideas and identify areas for bilateral cooperation. Both Strategic Partnerships emphasise the importance of bilateral cooperation on climate change. Mexico and Brazil also count with domestic legislation on climate change. These Strategic Partnerships offer various opportunities to enhance cooperation and diplomacy on climate change.

EU cooperation on climate change in LAC is a complex area, given the various European Union Member States and institutions involved. The EU has worked on various climaterelated cooperation programmes in LAC. For example, the Euro-Solar programme, launched in 2006 with a total budget of EUR 36 million, aimed to reduce poverty by providing isolated rural communities without access to electricity a renewable source of electricity. In 2010, the EU launched the Latin American network of knowledge centres in the water sector (RALCEA) with a total budget of EUR 2.5 million with the objective of fostering information-based policy and promoting South- South cooperation in the water sector.

In 2009, the European Commission approved the EUROCLIMA programme to promote cooperation between Latin America and the EU on climate change. Beginning in 2010, EUROCLIMA ran for 3 years with a total budget of EUR 5 million. The programme is the principal bi-regional programme on climate change launched with the aim of providing decision-makers and the scientific community with a better understanding of the consequences of climate change.<sup>16</sup> EUROCLIMA is considered a modest but successful programme, which has aimed at working principally with officials, rather than at the ministerial level. The decision to extend the programme for another three years with an additional EUR 10 million budget and the possibility of extending it to the Caribbean are potentially positive steps.

However, some Latin American interviewees raised questions about how EUROCLIMA is organised, suggesting that the research themes are proposed by the EU with insufficient input from the LAC region. A renewed effort to encourage the participation of LAC countries not yet participating could also enhance the programme. Although a number of the EUROCLIMA focal points from LAC also participate in their countries' delegations to the UNFCCC – suggesting a good potential for synergies between the cooperation and diplomatic processes – LAC countries have requested that EUROCLIMA provide more support for the UNFCCC processes and becomes more demand driven and better reflect national circumstances. There is a broader indication of the importance to achieve better coordination of EU cooperation activities on climate in the LAC region. In addition to the Euro-

---

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

pean Commission, EU Member States such as the UK, Spain, Germany, The Netherlands and other European countries such as Norway are actively working on a range of climate-related projects in LAC. There are limited cases of the Member States and the Commission working in concert, for example the UK, Denmark, and EUROCLIMA programme collaborated on the Economics of Climate Change Studies in specific LAC countries. However, our interviews highlight that the coordination of activities on climate change between European actors is not treated in a systematic way and needs improvement to ensure a joint approach, particularly on climate finance activities.

The EU is making important climate-related investments in LAC. In 2010, the Latin American Investment Facility (LAIF) was launched, which encourages governments and public institutions to invest in the region. LAIF functions as a financing mechanism aiming at mixing grants (non refundable financial contributions from the European Commission and other donors) with loans from European and Latin America multilateral finance institutions. The LAIF Board has granted a total LAIF contribution of EUR 181.6 million and it has leveraged around EUR 4.7 billion of financing from bilateral, multilateral and Latin American financial institutions and other donors. LAIF addresses challenges such as climate change and its impact on the environment. In conjunction with other financial mechanisms, the LAIF is disbursing EUR 6 million in El Salvador to extend an existing hydro-power plant with the goal of satisfying growing electricity demand. At the regional level, LAIF has made a grant of EUR 3 million to a Latin American Sustainable Transport Networks, which aims to foster and enhance public investments in climate friendly infrastructure. The LAIF is also disbursing EUR 6.5 million to a Latin American Carbon Finance Facility (LACFF), which mobilizes debt financing for climate projects based on expected revenues from carbon credits and improving mitigation projects in Latin America.<sup>17</sup>

The European Investment Bank (EIB) is also playing an important role in financing climate-related projects in LAC. In 2011 the EU established a EUR 2 billion Climate Change Mandate (2011-2013) for the Bank to support climate change mitigation and adaptation projects in the region. In Central America, the EIB has agreed to invest USD 230 million in hydropower, wind, geothermal and photovoltaic renewable energy schemes across the region. The joint programme with the Central American Bank for Economic Integration will enable more than USD 500 million of investment in projects in Central America helping to reduce regional dependence on fossil fuel imports and diminish carbon emissions from energy production.<sup>18</sup>

The increasing level of European interest in financing climate-related projects in LAC is very encouraging. With energy demand and the associated increase in emissions there are clear opportunities for the EU to support LAC attempts to maintain their relatively low emissions from the energy sector and to focus on sustainable transport. Greater coordination between European private sector interests, particularly in the automobile industry, and EU financing

---

<sup>17</sup> For more information on LAIF visit: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latinamerica/regional-cooperation/laif/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latinamerica/regional-cooperation/laif/index_en.htm)

<sup>18</sup> European Investment Bank (2013) 'EIB launches new Central American renewable energy lending initiative', 22 August 2013. <http://www.eib.org/projects/press/2013/2013-126-eib-launches-newcentral-american-renewable-energy-lending-initiative.htm?media=rss&language=en>

institutions pushing for the expansion of renewable energy and low carbon growth including sustainable transport will be crucial.

The EU and some LAC countries have also been key proponents of the use of carbon markets. The clean development mechanism (CDM) allows emission-reduction projects in developing countries to earn certified emission reductions (CERs), each equivalent to one tonne of CO<sub>2</sub>. CERs can be traded and sold, and used by industrialised countries to meet a part of their emission reduction targets under the Kyoto Protocol. The aim of the CDM has been to support financing for emission reductions and sustainable development projects. China and India have dominated the CDM market with the greatest share of registered projects. In LAC, Brazil is a clear leader of CDM projects, followed by Mexico and Chile, but the CDM has been insufficient to deliver low carbon development and adequate emissions reductions in the region.

In 2013, in an effort to bring the benefits of the Kyoto Protocol's CDM to underrepresented countries in LAC, regional CDM collaboration centres were established in Colombia and Grenada. However, an oversupply of credits, weak economic growth in Europe, and little progress in pushing forward climate policies, have led the price of CERs to drop precipitously. In addition, for the Second Commitment Period of the Kyoto Protocol (2013–2020), the EU has decided only to accept CERs from the group of Least Developed Countries, out of which only Haiti is a member from LAC. CDM projects from LAC registered beforehand and approved before 2013 will still be valid, but the CDM's relevance for LAC going forward has been severely curtailed.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Gerardo Honty 'La muerte del Mecanismo de Desarrollo Limpio', 29 April 2013, América Latina en Movimiento.

<http://alainet.org/active/63580>

# 4. EU–LATIN AMERICAN AND THE CARIBBEAN EXCHANGES AT THE UNFCCC

EU and LAC countries have been key actors at various stages of the UN Climate Change negotiations. Since the first Conference of the Parties ('COP1') to the UNFCCC in Berlin, Germany in 1995, Parties have met regularly to attempt to realize the objectives of the Convention. European and LAC countries have interacted at various stages of the negotiation process.

The 28 EU Member States negotiate as one bloc and share a common position on climate change. However, although the EU has a common position, there are EU Member States that are more committed on climate change than others, which creates problems for increasing ambition. Since the early 2000s climate change has been a key issue on the EU's political agenda.<sup>20</sup> In 2007 EU leaders set the „20-20-20“ targets, which established three key objectives for 2020 including raising the share of EU energy consumption produced from renewable resources to 20% and a 20% improvement in the EU's energy efficiency. The EU also committed to cut its emissions by 20% by 2020 compared to 1990 levels. It is offering to scale up this reduction to 30% if other major economies agree to take on their own comparable emission reduction commitments, and recent reports suggest that 40% reductions may be offered by 2030. In the long term, the EU has set itself the goal of reducing its emissions to 80-95% below 1990 levels by 2050.<sup>21</sup> The EU is a top donor of climate finance, providing over EUR 7.3 billion in 'fast start' finance to developing countries in 2010-2012.<sup>22</sup>

The EU's leadership on climate change suffered a major setback at the COP15. However, since then the EU has regained some momentum with limited but substantial results at COP16 in Cancun in 2010 and COP17 in Durban in 2011. The EU's leadership and credibility as an actor on climate has been greatly enhanced by its commitment to the Kyoto Protocol and its own emission reduction policies, and by forming coalitions with developing nations interested in ambitious action.

---

<sup>20</sup> Louise van Schaik (2013) 'The European Union and the Climate Change Regime' in Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power. Edited by Knud Erik Jørgensen, Katie Verlin Laatikainen, Routledge, London.

<sup>21</sup> European Commission (2012) 'Climate Change Fact Sheet'.

[http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_climate\\_change\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_climate_change_2012_en.pdf)

<sup>22</sup> European Commission (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](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/g20/stpetersbourg/g20_2013_final_en.pdf)

Several LAC countries are leaders on climate change for taking domestic climate action and putting forward emission reduction pledges to the UNFCCC, even though as developing countries they are not formally required to do so. Peru was the first developing country to announce a voluntary emission reduction pledge back in 2008, offering to reduce to zero the net deforestation of primary forests by 2021 and to produce 33 per cent of its total energy use by 2020 from renewable sources. Brazil has pledged to reduce emissions between 36.1 per cent and 38.9 per cent below its projected emissions in 2020, largely based on reducing deforestation rates. Mexico has pledged to reduce its GHG emissions by up to 30 per cent compared with its 'business as usual' scenario by 2020. Most dramatically, Costa Rica has pledged to become carbon neutral by 2021.<sup>23</sup> In 2009, CARICOM approved the Regional Framework for Achieving Development Resilient to Climate Change to increase the resilience of its Member States' social, economic and environmental systems. Several countries from ALBA are also taking action on climate change, by reducing emissions through the expansion of clean energy, improving forestry protection and implementing adaptation projects.

Latin America and the Caribbean countries do not speak with one voice on climate change, but instead make up a wide range of blocs and groups. These groups have very different positions and perspectives but sometimes converge on a specific issue, such as the need for Parties to the Kyoto Protocol to adopt a second commitment period. Brazil is member of BASIC alongside China, India and South Africa, whereas Mexico is a member of the Environment Integrity Group with South Korea and Switzerland. Venezuela, Bolivia, Cuba, Nicaragua and Ecuador negotiate as part of ALBA; and also within the Like-Minded Group, which includes India, China and Saudi Arabia. Meanwhile Colombia, Peru, Costa Rica, Chile, Panama and Guatemala make up the Independent Alliance of Latin America and the Caribbean (AILAC). A number of Caribbean states also participate in the Alliance of Small Island States (AOSIS), which represents 44 island and coastal countries around the world. Some LAC countries participate in the informal group known as the Cartagena Dialogue for Progressive Action, alongside European countries and other developing and developed countries.

Even though it does not speak with one voice, LAC countries have played significant roles at the UN climate negotiations. Brazil played an instrumental part in designing the CDM of the Kyoto Protocol in 1997. In 2009, the ALBA countries such as Venezuela and Ecuador rejected the Copenhagen Accord at COP15 due to the lack of transparency and respect for UNFCCC procedures, and for being scientifically inadequate to avoid dangerous climate change. In 2010, Mexico hosted the COP16 and was credited with rescuing the UN climate negotiations, and in 2011 at COP17 in Durban, key aspects of the agreement built upon a discourse pioneered by LAC countries such as those in the AILAC group and Mexico.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> To review other LAC countries' Nationally Appropriate Mitigation Actions visit this link  
[http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/items/5265.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php)

<sup>24</sup> Gilberto Arias and Guy Edwards (2013) 'Latin American Climate Change Policy and Sustainable Growth', Paper presented at the 2013 UCL-Americas Conference on The Americas: Economies in Flux, 14 June 2013.  
[http://www.ucl.ac.uk/americas/iaevents/events\\_documentation/Latin\\_American\\_Climate\\_Change\\_Policy\\_and\\_Sustainable\\_Growth\\_copy.pdf](http://www.ucl.ac.uk/americas/iaevents/events_documentation/Latin_American_Climate_Change_Policy_and_Sustainable_Growth_copy.pdf)



EU Member States are responsible for around 11% of world GHG emissions with more than 80% originating from the production and use of energy, including transport.<sup>25</sup> LAC also accounts for roughly 11% of the world's GHG emission total with the majority of emissions generated not from energy use but from land use, land-use change, and forestry (LULUCF), as well as agriculture.<sup>26</sup> The EU's carbon dioxide emissions at 7.5 tonnes per capita are less than half of the emissions per capita of the United States at 17.3 tonnes per capita.<sup>27</sup> Latin American emissions were below 3 tonnes per capita in 2004.<sup>28</sup>

Although EU-CELAC cooperation on climate change and official declarations suggest common ground, the UNFCCC negotiations belie a complex and shifting reality. At various stages of the negotiations, the EU and LAC countries have either worked closely together or have adopted different positions.

A key area of climate diplomacy between the EU and LAC countries relates to those countries' participation in the Cartagena Dialogue for Progressive Action. The Cartagena Dialogue was created in the aftermath of COP15 in 2009, in an effort to bridge the distance between developed and developing countries.<sup>29</sup> The Dialogue states that it is an informal space, open to countries working towards an ambitious, comprehensive and legally binding regime and committed domestically to becoming or remaining low-carbon economies. Participants are willing to work together within and across traditional negotiating blocs in the UNFCCC. The Dialogue's aim is to discuss openly and constructively the rationale behind each other's positions, exploring areas of convergence and potential areas of joint action.<sup>30</sup>

The Cartagena Dialogue includes members from Europe, LAC, Africa, Asia, Small Island States and Australasia. LAC countries have had a strong presence from the outset, with active participation from Colombia, Costa Rica, Chile, Peru, Guatemala, and Panama. Countries such as Antigua and Barbuda, Australia, Bangladesh, Ethiopia, Indonesia, Maldives, the Marshall Islands and Nor-

<sup>25</sup> European Commission (2012) 'Climate Change Fact Sheet'.

[http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_climate\\_change\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_climate_change_2012_en.pdf)

<sup>26</sup> Walter Vergara, Ana R. Rios, Luis M. Galindo, Pablo Gutman, Paul Isbell, Paul H. Suding and Joseluis Samaniego (2013) 'The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: Options for Climate Resilient Low Carbon Development'. Inter-American Development Bank, Washington D.C. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37720722>

<sup>27</sup> European Commission (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](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/g20/stpetersbourg/g20_2013_final_en.pdf)

<sup>28</sup> 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#](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#)

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

<sup>30</sup> 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](http://switchboard.nrdc.org/blogs/sclefkowitz/Cartagena/Chairman's_Statement_COSTA_RICA%20Nov%202010.pdf)

way have also participated. Our interviewees commented that the Cartagena Dialogue is not just a space to share concerns but also one for generating common positions. The Dialogue symbolises the role of Parties in coming together and its role as a confidence-building mechanism. The yearly meetings of the Cartagena Dialogue provide participants who would not otherwise meet very often during the year with additional opportunities to interact. The Dialogue has been successful in forging a middle ground for debate because it is inclusive, small, informal, flexible, and closed to the media. It has been able to achieve progress at the negotiations by seeking collective ambition from developed and developing countries alike.<sup>31</sup>

Participants of the Cartagena Dialogue have had a significant impact at both the COP16 and COP17. Adept Mexican diplomacy was praised repeatedly for steering the COP16 to a successful outcome. LAC and European officials regard COP16 as a positive example of those countries acting together to push for progress, and many give some of the credit to the Cartagena Dialogue. EU-LAC delegates participating in the Dialogue met frequently in subgroups to search for consensus and to explore strategies to work with problematic countries.<sup>32</sup> As the COP16 entered its final stages, Parties from the EU, LAC and Australia jointly reviewed the draft texts and decided they would accept the Cancun Agreements before the closing plenary. Although Parties agreed the Cancun Agreements were a long way from being perfect, most acquiesced that key advances were achieved.<sup>33</sup>

In 2011 at the COP17 in Durban, South Africa, during the final hours, LAC and the EU came together at a critical moment to ensure progress was made as Colombia was almost forced to block the outcome to what it feared was a draft text woefully short of ambition. The Colombian delegation approached the EU to coordinate their response, which led the EU to make an intervention calling for greater ambition to be included in the final text. Colombia made a similar intervention and was followed by Chile, Peru, Guatemala, AOSIS and the LDC group. This led to the final huddle where it was agreed to create “a new protocol, another legal instrument or agreed outcome with legal force” by 2015 and to enter into force by 2020 that will be applicable to all Parties.

The COP17 is regarded as an important breakthrough in setting the UNFCCC negotiation process on a path towards a legally binding treaty in 2015 and the decision to have a second commitment to the Kyoto Protocol. The outcome of COP17 reflects a crucial moment of effective climate diplomacy by LAC countries and the EU. The EU and LAC countries were able to come together at this difficult moment and coordinate their intervention due to their ambition but also their participation in the Cartagena Dialogue. The Dialogue made these interactions more likely as delegates knew

---

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/>

32 Monica Araya (2011) ‘The Cartagena Dialogue: A Sui Generis Alliance in the Climate Negotiations’, 2 February 2011, Intercambio Climático:

<http://www.intercambioclimatico.com/en/2011/02/02/the-cartagena-dialogue-a-sui-generisalliance-in-the-climate-negotiations/>

33 In Cancún, Bolivia stood alone in rejecting the Cancún Agreements, which they regarded as inadequate to sufficiently curtail the rise in global temperatures. Aside from Bolivia’s protest, COP16 is regarded as rescuing the multilateral climate change regime after the strain put on the process in Copenhagen.

each other from previous meetings and were in a greater position of trust and could better coordinate activities. At the COP17, the EU and Brazil also worked together actively behind the scenes to generate consensus on securing the Second Commitment Period of the Kyoto Protocol and a road map for a new climate deal in 2015. In this way Brazil worked as a bridge between its BASIC partners and the EU.<sup>34</sup>

Interviewees commented that recently, the Cartagena Dialogue has lost momentum, exposing a potential limitation to its role. Although there are some commonalities on climate change between the EU and LAC countries, participants can have very distinct agendas and priorities. LAC countries have requested greater emphasis on adaptation and climate finance to match the emphasis placed on mitigation by European countries, which they deem as unbalanced. The Dialogue should broaden its agenda beyond the focus on mitigation, and include more work on adaptation and climate finance to increase the interest of developing countries.

---

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

# 5. RECOMMENDATIONS

EU-LAC cooperation and diplomacy on climate change is extremely important en route to a successful treaty in 2015 and beyond. With the deadline quickly approaching and the uncertainty regarding the feasibility of creating a new agreement by then, decisive, proactive and ambitious climate action is urgently required. Although the following recommendations are grouped separately, they should be tackled simultaneously.

## a. Sharing success stories of climate action at home to build a new climate change narrative

**Context:** There is a correlation between strong domestic climate legislation and high ambition at the UNFCCC. Taking into account how advancing domestic climate legislation has a positive influence on ambition at the UNFCCC,<sup>35</sup> EU-LAC countries should draw on some of their positive experiences and work together both to increase domestic climate action and ambition at the UNFCCC. EU-LAC countries can promote a new climate narrative, calling for collective action by all countries based on the principle of common but differentiated responsibility (CBDR). This principle should not be used as a barrier to ambition or an excuse to avoid responsibility, as securing a 2 degree temperature limit will only be possible if all countries increase their ambition based on their differentiated responsibility.<sup>36</sup>

**Recommendation:** EU-LAC countries can make the case that climate protection and economic growth can be complementary goals and balanced cooperation is possible between developing and developed countries. A number of EU-LAC countries have adopted or are adopting domestic climate change policies. These positive experiences and good practices should be shared and promoted within the EU-LAC space and beyond to encourage other countries to adopt similar measures.

.....  
<sup>35</sup> Terry Townshend and 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-moreambitious-international-agreements/>

<sup>36</sup> Jose Alberto Garibaldi, Monica Araya, and Guy Edwards (2012) 'Shaping the Durban Platform: Latin America and the Caribbean in a future High Ambition Deal' CDKN Policy Brief, March 2012. [http://cdkn.org/wp-content/uploads/2012/04/Shaping-Durban-Platform\\_Final-April\\_20122.pdf](http://cdkn.org/wp-content/uploads/2012/04/Shaping-Durban-Platform_Final-April_20122.pdf)

Leading by example can help to build trust and confidence at the UNFCCC. In the run up to 2015, ensuring domestic climate action in EU-LAC countries is developed, implemented and scaled up will play a vital role in improving the likelihood of ambitious positions at the UNFCCC negotiations and make the two mutually reinforcing. With impressive examples to draw on, the EU and LAC can project a positive link between domestic climate action and ambition at the UNFCCC.

## **b. Enhancing cooperation on climate change and mainstreaming it into the EU-CELAC political, economic and commercial agendas**

**Context:** Activities on climate change feature extensively in EU-CELAC relations making the bi-regional partnership an active space on climate change cooperation. However, a key challenge is to mainstream sustainability and climate change into the partnership by addressing EU-LAC trade and investment in polluting and carbon-intensive sectors. This raises questions about how effective EU-LAC cooperation on climate change can be, given that a significant area of activity between both regions focuses on sectors that compete with climate and sustainable development goals.

**Recommendation:** In LAC there is an absence of regional cooperation on climate change, which CELAC could attempt to fill. During its second phase EUROCLIMA could work with CELAC to push for climate change and sustainable development to be established on CELAC's agenda. EUROCLIMA can play a significant role in pushing for greater coordination between EU Member States and institutions working on climate change in LAC. The programme can also support more effective coordination between officials operating within the EU-CELAC Summit process and those working specifically on climate change at the UNFCCC. It can encourage and facilitate the active participation of EUCELAC country negotiators working at the UNFCCC (who are not always directly involved) and their involvement in the EU-CELAC dialogue and drafting of official declarations and action plans on climate change. Finally, EUROCLIMA could focus on involving those countries that are currently not part of the programme to improve its regional representation and incorporate the important perspectives and contributions from these countries.

A new climate change treaty and any associated taxes or penalties could be damaging to carbon-intensive sectors such as mining or hydrocarbons and their exports between LAC and the EU. The EU and LAC countries with a focus on these sectors need to consider these risks to avoid financial losses. The use of green taxes and elimination of perverse economic incentives that damage the environment could be useful to raise additional revenue and provide incentives for efficient technologies and greener production methods and consumption. European and LAC firms can support new technologies and work towards limiting the impact of economic growth on the environment and invest in renewable energy and low carbon transport systems.

## **c. Realizing the potential of EU-LAC climate diplomacy**

**Context:** EU climate diplomacy in LAC should continue to be conscious of the different negotiating blocs and diversity of positions. The EU can work with these differences to achieve progress on different aspects of the negotiations. Avoiding a one-size-fits-all approach and ensuring a nuanced

understanding of domestic political factors will be crucial. In some cases, there is strong rhetoric on climate action at home and abroad, but considerable challenges remain to ensure consistency between this rhetoric and action at home. The EU's ability to engage with LAC countries on climate change is also contingent upon LAC countries' ability to hold constructive dialogue between each other. In order to drive progress at the UNFCCC negotiations and improve regional cooperation on climate change, LAC countries should identify areas of common interest such as a reliance on natural resources and acute vulnerability to climate impacts. These areas, amongst others, could serve as a platform for dialogue to bring about greater diplomacy and cooperation on climate change.

**Recommendation:** The diversity of LAC perspectives can enrich dialogue on climate change at the UNFCCC. For example, AILAC and ALBA have important perspectives on ambition and equity which are two key areas for the 2015 agreement. There are opportunities for the EU, AILAC and ALBA to improve dialogue and cooperation for instance on the design of the 2015 agreement. The EU and Peru can collaborate on the preparations for COP20 and through their joint role in the Cartagena Dialogue. Peru, as the future president of COP20, can similarly act as a bridge between different LAC blocs, with the COP19 providing an ideal opportunity to enhance cooperation and diplomacy, given Peru and Venezuela will host UNFCCC meetings in 2014. Improving dialogue between the EU and ALBA is also essential to generate better understanding of the areas of convergence and those of disagreement. EU-Mexico climate diplomacy also has an important contribution to make, in regards to climate diplomacy with the United States. The EU can also continue to support the advocacy work and high ambition agenda of the AOSIS group, which includes various Caribbean States. Finally, EU-Brazil cooperation and diplomacy is crucial to achieve progress on areas such as REDD+, renewable energy, biofuels and sustainable transport. EU-Brazil climate diplomacy is also fundamental to progress at the UNFCCC given the convergence of some norms on climate between both actors.

#### **d. Expanding upon the positive experience of the Cartagena Dialogue and constructing a high ambition coalition**

**Context:** The emergence of a high ambition agenda and the significance of the Cartagena Dialogue's mix of developing and developed countries with various participants from the EU and LAC is a crucial development within the UN climate negotiations. The involvement of EU-LAC countries alongside other parties has positioned the Dialogue as a key consensus building mechanism and vanguard of ambitious action at the UNFCCC, which provides a constructive alternative to the North-South divide.

**Recommendation:** The Dialogue can continue to build a high ambition alliance between developing and developed countries. The attributes of the Dialogue's model and its positive experiences demonstrate the impact it can have on the UNFCCC negotiations. EU-LAC countries, alongside their partners in the Dialogue, should increase their own levels of participation. They should work with their Dialogue partners to bring on board more countries from LAC, Asia and Africa to develop strategies to improve informal dialogue and consensus building efforts with the Parties that demonstrate less commitment to a high ambition agenda. Increasing the involvement of other LAC countries is also essential. Mexico's experience of participating in the Cartagena Dialogue as the incoming

COP16 president proved instrumental in its preparations and running of the COP. This experience is very useful for Peru and France as the incoming presidents of COP20 and COP21 respectively. Peru and France could be more active in the Dialogue without undermining their position or neutrality as COP presidents. There is also an opportunity for the Cartagena Dialogue participants to work together to build consensus with major GHG emitters such as the US and China and other emerging economies such as Brazil and India, which do not participate in the Dialogue.

# FINAL THOUGHTS

Europe and Latin America and the Caribbean share a common agenda on the importance of tackling climate change. Both regions have a vital role to play to promote the conditions necessary to achieve progress in the run-up to the 2015 deadline for a new legally binding agreement on climate change. The EU and LAC's diverse mix of developing and developed countries can create a new road map before 2015 to promote consensus and ambition, based on the UNFCCC principles of common but differentiated responsibility and equity. The next three COP presidents - Poland, Peru and France - have already begun to hold discussions as a troika, which presents a crucial first step to set the pace for broader EU-LAC climate action prior to the COP21 in 2015. The next EU-CELAC Summit, to be held in 2015, could focus on climate change, sustainable development and inclusive growth with the aim of encouraging low carbon development in both regions and promoting an ambitious narrative of domestic and international action on climate change to feed into the UNFCCC process.



**EU-LAC FOUNDATION 2013**