

SOBRE LAS NEGOCIACIONES DEL CLIMA: ENTRE LA CONSTANCIA, VELOCIDAD Y AMBICIÓN

Resumen

Luego de la adopción del Acuerdo de París en el 2015, y de su entrada en vigor antes de lo esperado en el año 2016, el trabajo a nivel internacional se vio intensificado para lograr un Programa de Trabajo para su implementación. Considerando que las Partes han hecho compromisos determinados a nivel nacional que no logran cumplir con el objetivo de mitigación, de mantenernos bajo los 2 °C, una ambición mayor y pronta es urgente. El proceso de negociación se encuentra en curso, de forma lenta pero firme avanza en la definición de cuestiones relacionadas al financiamiento climático, la transparencia, el cumplimiento y otros detalles claves. Numerosos espacios de encuentro, tanto de Estados como de otros actores, serán de gran relevancia en lo que resta del año para llegar con un Programa de Trabajo, en tiempo y forma, a ser adoptado en Polonia en la COP24.

Palabras clave: *Programa de Trabajo del Acuerdo de París, negociaciones interseccionales, implementación, brecha de emisiones.*

Abstract

After the adoption of the Paris Agreement in 2015, and its entry into force earlier than expected in 2016, the work at the international level was intensified to achieve a Work Program for its implementation. At the national level many pledges have been made, but they are not enough to meet the mitigation objective to keep us below 2 ° C, therefore a greater and prompt ambition is urgent. The negotiation process is in course, slowly but firmly advances in the definition of issues related to the transparency, compliance, climate financing and other key details. Numerous meeting and events, both from Parties and non-Party stakeholders, will be relevant to achieve a timely completion of the working programme under the Paris Agreement to be adopted at COP 24.

1 Lic. en Relaciones Internacionales egresada de la Universidad Siglo 21 y maestrando en Derecho y Economía del Cambio Climático por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Actualmente es Directora de Fundación Tierra Vida y parte del equipo de Fundación Sustentabilidad Sin Fronteras.

2018, año clave para las negociaciones climáticas

Después de casi 24 años de iniciadas las negociaciones en materia de cambio climático, de muchos avances y retrocesos, en el año 2015 la comunidad internacional logró el consenso tan anhelado para dar una solución colectiva al desafío que plantea el cambio climático: la adopción (decisión 1/CP.21) del Acuerdo de París (PA²) en la sesión número 21 de Conferencia de las Partes (COP21³), en París. Este tratado hoy ya ha sido ratificado por 176 Partes de 197 que forman parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).

Habiendo sorteado este primer gran desafío, actualmente las negociaciones climáticas están enfocadas en el proceso de generar un Programa de Trabajo para la implementación del Acuerdo de París (PAWP⁴), que debe ser culminado a fines del 2018. Cabe recordar que el primer objetivo del PA, además de los referidos a adaptación (art.2, inc.b) y de financiamiento (art. 2, inc. c), es el de:

Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales (PA, 2015, art. 2, inc. a).

En ese sentido, en Bonn, Alemania, se desarrollaron las intersesionales o negociaciones intermedias⁵, en las que se reunieron sus órganos subsidiarios (Subsidiary Bodies-SB) con agendas puntuales para lograr este cometido: la 48^{va} sesión del Órgano Subsidiario para la Implementación (SBI⁶) y del Órgano Subsidiario para el Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA⁷) y la 5^{ta} parte de la primera sesión

2 Paris Agreement, por las siglas en inglés.

3 Conference of Parties, por las siglas en inglés; órgano supremo de toma de decisiones de la Convención.

4 Paris Agreement Work Programme, por las siglas en inglés.

5 Llamadas de esa forma ya que son un paso previo a las reuniones anuales de la COP a fin de año.

6 Subsidiary Body for Implementation, por las siglas en inglés.

7 Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, por las siglas

del Grupo de Trabajo Ad Hoc para el Acuerdo de París (APA)⁸.

El complejo entramado de órganos, entidades y dinámicas que han sido generados durante estos años bajo la Convención Marco, muchas veces sirven de elemento disuasorio para aquellos que quieren comprender el proceso y estado de las negociaciones del clima.

Es por ello que, con el fin de entender la situación actual sobre el tema, este artículo seguirá las preguntas que guiarán el diálogo facilitador, conocido como Diálogo Talanoa⁹. Éste es un diálogo histórico, ya que por primera vez Estados (Partes) y no Partes, se reúnen para compartir visiones en relación a: ¿dónde estamos?; ¿hacia dónde queremos ir? y ¿cómo llegamos allí?

¿Hacia dónde queremos ir?

Probablemente la pregunta más fácil de responder sea ésta y, quizás, puedan plantearse dos destinos: uno a mediano plazo para el 2030 y otro a corto plazo para el 2018 y el 2020.

En relación al mediano plazo, el PA lo deja en claro en el párrafo del artículo citado anteriormente. Pero, ¿qué significa ésto concretamente? Tal como lo ha señalado el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC¹⁰), el aumento de la temperatura promedio de la tierra es proporcional a la acumulación de gases de efecto invernadero (GEIs).

Teniendo en cuenta esto, los científicos han calculado lo que se conoce como “presupuesto de carbono”, es decir, “la cantidad máxima de dióxido de carbono (CO₂) que puede emitirse en el tiempo sin que se supere el límite de los 2 °C” (PNUMA, 2017, p. 1). Este presupuesto ronda las 2.900 Gigatoneladas de CO_{2eq} de las cuales sólo quedan 1.000 Gt de CO_{2eq}, situación que genera aún más interrogantes como los planteados en el resumen del año 2017 del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) sobre disparidad de emisiones: ¿cuál será la mejor forma de distribuir las emisiones en el tiempo?, ¿en qué momento debería alcanzarse la neutralización -cantidad emitida igual a cantidad capturada- de emisiones de CO₂? y ¿qué partes del presupuesto podemos gastar en los años venideros?

en inglés.

8 Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement, por las siglas en inglés.

9 Enfoque tradicional utilizado en Fiji (Presidencia de la COP23, en Bonn, Alemania) y el Pacífico para comprometer de forma inclusiva, participativa y transparente a las Partes.

10 Intergovernmental Panel on Climate Change, por las siglas en inglés.

En relación a las de corto plazo, para la siguiente COP24 en diciembre del corriente en Katowice, Polonia, se debe entregar el Programa de Trabajo de París. Éste será un nuevo instrumento que guiará la implementación del PA desde el año 2020, detallando las modalidades para comunicar los esfuerzos de mitigación, adaptación, financiamiento climático, transparencia y orientará también la evaluación de las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC¹¹).

¿Dónde estamos?

Según el último informe sobre la disparidad de emisiones (2017) del PNUMA, se da cuenta de que las NDCs sólo cubren aproximadamente un tercio de las reducciones necesarias para mantener la temperatura global promedio debajo de los 2 °C. Es decir que existe una brecha, conocida como “the emissions gap”, que de no cerrarse al 2030 hará extremadamente improbable alcanzar dicho objetivo (PNUMA, 2017).

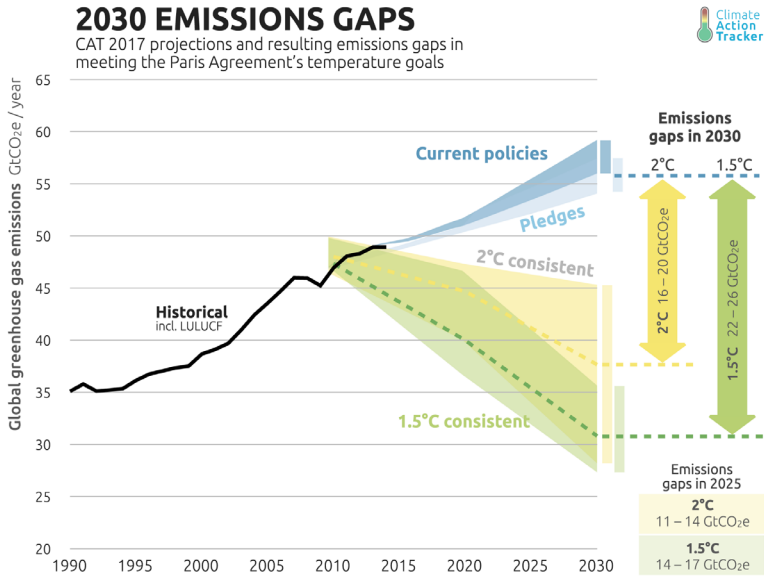
En pocas palabras, el gráfico muestra en una línea ascendente negra las emisiones históricas que continuaría en azul con las políticas actuales, y que bajaría hasta la celeste con las promesas enviadas (NDCs), hasta el momento insuficientes ya que generan una brecha en relación a los 2 °C y el 1.5 °C: entre 11 - 14 Gt CO_{2eq} para el primero y de 14 - 17 Gt CO_{2eq} para el segundo.

Es por esta razón que se hace un llamado urgente para *acelerar la acción a corto plazo y mejorar la ambición nacional en el largo plazo*, a través de la revisión de las NDCs en el año 2020, tal como lo estipula el PA. Para ello el Diálogo Talanoa tiene como objetivo el compartir historias que construyan empatía y confianza entre las Partes, y así contribuir a la ambición necesaria. El siguiente paso y desafío en este tema, será el de traducir este intercambio histórico entre Partes y no Partes a resultados políticos y decisiones a adoptar en la COP24.

En términos de negociaciones, se puede decir que durante el SB 48 se avanzó de forma muy lenta, pero segura. Resulta difícil decir concretamente en dónde estamos cuando el proceso está aún en curso. De forma muy sintética, se podrían resaltar tres elementos claves de las negociaciones actuales: financiamiento, NDC y cumplimiento.

11 Nationally Determined Contributions, por las siglas en inglés. Son los compromisos asumidos por cada una de las Partes signatarias para tomar acciones de mitigación de GEI's.

Gráfico 1: Brecha de emisiones de CO2



Fuente: Climate Action Tracker, <https://climateactiontracker.org/global/cat-emissions-gaps/>

En cuanto a las *NDCs* se presentan varias dificultades y necesidad de precisiones, algunas de las cuales refieren a:

Dado que las Partes tienen la obligación de presentarlas, y no de cumplirlas, cómo se hará dicha presentación: ¿contendrá sólo aspectos de mitigación, o también de adaptación y financiamiento? ¿serán diferentes, es decir, en función de las responsabilidades históricas?

Si cumplimiento es al 2030, entonces, ¿cómo se medirá el progreso mientras tanto o se sabrá si estamos encaminados a alcanzar el objetivo?

Debido a que los Estados han presentado distintos tipos de NDC, se necesita negociar qué información adicional será requerida para hacerlas mínimamente comparables.

Estos compromisos toman diversas líneas temporales (algunas 2025, otras al 2030) que necesitan ser unificadas.

Hay que determinar si se medirán las trayectorias de emisiones (picos máximos en un año concreto) o bien una meta final (equis cantidad de GEI emitidos al 2030).

Se debe definir cómo saber si una NDC supuso un avance en relación a la presentada con anterioridad.

En relación al *cumplimiento*, se discute qué partes del Acuerdo deberían estar sujetas a “entendimiento” o evaluación, por parte del Comité de Cumplimiento establecido por el PA (Art. 15). Es decir, si todos los párrafos que incluyan el verbo “deberían” o sólo algunas, y puntualmente qué casos. En ese sentido, también se está discutiendo cuál será el alcance del *Global Stocktake* o balance colectivo en 2023 (Art. 14), para analizar el progreso hasta el momento, si deberá referirse únicamente a adaptación, o también a adaptación, financiamiento y pérdidas y daños.

Finalmente, podría decirse que todos estos elementos están fuertemente relacionados con la *transparencia* requerida para lograr una buena rendición de cuentas, el evitar el doble cómputo tanto de dinero como de emisiones ahorradas, para aumentar la confianza, la ambición y hacer un análisis de los esfuerzos para que sean justos y acordes a las responsabilidades históricas.

Si bien excede los límites de este trabajo, vale la pena destacar brevemente los avances realizados en otros temas como: el borrador de decisión a ser adoptado en la COP24 para la implementación del Art. 12 sobre acciones para el empoderamiento climático¹², una hoja de ruta para el Trabajo Conjunto Koronivia en Agricultura, sobre seguridad alimentaria para el periodo 2018 -2020; los talleres sobre género para avanzar el GAP -Gender Action Plan-; el primer diálogo sobre pérdidas y daños “SUVA” y los avances técnicos de la Plataforma para Pueblos Indígenas y Comunidades locales.

¿Cómo llegamos allí?

En estos párrafos se han identificado dos destinos a los cuales arribar, el 2030 a mediano lapso y otro a corto plazo que se divide en dos momentos: 2018, para tener listo el Programa de Trabajo y el 2020, año de implementación del PA.

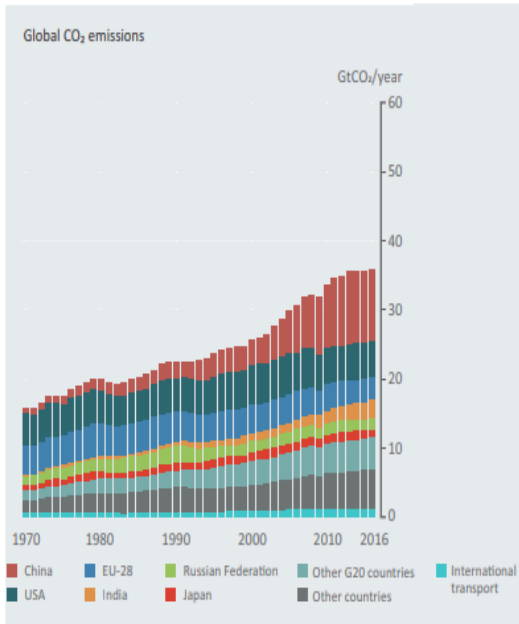
En relación al mediano plazo el cómo hace referencia a una cuestión de tipo cuantitativa, que tiene que ver por un lado con las acciones necesarias para mantenernos bajo los 2 °C y en gran medida con definir y dar respuestas a muchos de los interrogantes planteados en el apartado anterior.

12 ACE: Acrónimo para Action for climate empowerment que refiere a la educación, formación, sensibilización, acceso público a la información y participación ciudadana.

Pero por otro lado hace referencia también a cuestiones cualitativas, de calidad de vida y desarrollo. Es decir, sobre cómo llegarán aquellas personas de los países más vulnerables, que ya están haciendo lo imposible para adaptarse y que en algunos casos ya se contabilizan como pérdidas y daños.

El siguiente gráfico servirá para comprender el camino a corto plazo, ya que como se puede visualizar, muestra los principales Estados y actores que mayor peso tienen en términos de emisiones. Todos ellos se estarán reuniendo en varios espacios de aquí a fin de año, y sus acuerdos y desacuerdos serán de gran importancia en tanto dan cuenta de quién toma o no el liderazgo frente a algún tema en particular, forman agenda y dan señales políticas sobre cómo podría desarrollarse el proceso, a continuación, se destacan algunos hitos.

Grafico 2: Emisiones globales de CO2



Note: Other G20 countries include Argentina, Australia, Brazil, Canada, Indonesia, Mexico, Republic of Korea, Saudi Arabia, South Africa and Turkey. The greenhouse gas total are expressed in terms of billions of tonnes of global annual CO₂ equivalent emissions (GtCO₂e/year). CO₂ equivalent is calculated using the Global Warming Potentials (GWP-100) metric of UNFCCC as reported in the IPCC Second Assessment Report, similar as has been done in the IPCC Fifth Assessment Report. Source: EDGAR v4.3.2 FT2016 (Olivier *et al.*, 2017).

Fuente:Reporte sobre la Disparidad de Emisiones, PNUMA, 2017.

Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, como miembros del G7 se reunirán (8-9 junio en Quebec) para trabajar sobre cambio climático, océanos y energía limpia.

No obstante, el gran foco está puesto en el G20, Presidencia que este año detenta Argentina y que le ha dado mucha visibilidad en la OP23 y las negociaciones del SB48. Esto se debe a que, como se puede ver en el gráfico, este grupo incluye a los “pesos pesados” en términos de emisiones.

El G20 tendrá dos momentos este año, el primero (28 - 29 de agosto en Puerto Iguazú, Misiones) con el grupo de Sustentabilidad CIWimática que se reunirá por segunda vez para trabajar sobre la eficiencia de recursos; y el segundo en la Cumbre del G20 (30 al 1 de diciembre en Buenos Aires) donde se publicará el documento final y que buscará hacer mención a este desafío global.

Será interesante también la experiencia que dejará la Ministerial de Acción Climática (MOCA, siglas en inglés) entre la UE, China y Canadá (Bruselas, 20-21 junio) como una extensión del Diálogo Talanoa. Asimismo, la Presentación del Reporte del IPCC para el 1,5 °C (el 8 de octubre) servirá de insumo para la segunda conversación en el marco del Diálogo Talanoa sobre las consecuencias de la inacción y para la reflexión con el objetivo de aumentar la ambición.

En cuanto a los espacios de negociación formal sobre el tema, por decisión del encuentro de abril/mayo, se realizarán las segundas intersesiones del 3 - 8 de septiembre en Bangkok, Tailandia (segunda parte de los órganos subsidiarios -SB48.2- y sexta parte de la primera sesión del Grupo de Trabajo Ad Hoc para el Acuerdo de París - APA1.6-); para avanzar el Programa de Trabajo para el PA y luego las Partes se encontrarán en la COP24, del 3 al 14 de diciembre en Katowice, Polonia.

Conclusiones

Las negociaciones en materia de cambio climático atraviesan un momento clave que determinará el rumbo, calidad y modelo de desarrollo para los próximos años.

Ha llegado la hora de hacer realidad los compromisos asumidos, ergo, los Estados se vuelven más cautelosos en avanzar para la implementación lo cual afecta a la ambición requerida, pues claro, no quieren quedar sujetos a cuestiones que luego no puedan cumplir.

Cuestión que no acarreará sanciones ni acciones punitivas en el marco de este Acuerdo, pero sí en términos de reputación política, la famosa “blame and shame” o culpabilidad y vergüenza pública, que a algunos les pesará más que a otros.

Al mismo tiempo, esto está trayendo viejas discusiones a la mesa, como la de las responsabilidades históricas en materia de cambio climático que, si bien nunca se ha ido, si ha vuelto a recobrar peso en términos de diferenciación de países luego de la adopción del Acuerdo en 2015, por ejemplo: globo norte - sur, desarrollados - en vías de desarrollo y Anexo I y no Anexo I del trunco Protocolo de Kioto.

En miras a la COP24, en Katowice, una ciudad ubicada sobre una mina de carbón, en un país de la Unión Europea que no tiene buena reputación internacional en cambio climático, será otro desafío que deberá sortear este proceso.

Entendiendo que el rol de la Presidencia de la COP juega un papel importante en dos sentidos, por un lado, al asegurar una buena logística y los medios para una participación efectiva, tanto de Partes como no Partes; y por otro al orientar las negociaciones y servir de guía, tendrá que poder lograr la necesaria transición de la fase técnica en la que se encuentra el proceso ahora a la política, dicho resultado deberá ser concreto y ambicioso.

Bibliografía:

Acuerdo de París (12 de diciembre de 2015). Recuperado de: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>

Arévalo, C. [10 de mayo de 2018] No hay avances en el libro de reglas de París, sí mucho trabajo pendiente. EFE Verde. Recuperado de: <https://www.efeverde.com/noticias/no-avances-libro-reglas-del-acuerdo-paris-mucho-trabajo-pendiente/>

Climate Action Tracker, (2017) CAT Emissions Gaps. Recuperado de: <https://climateactiontracker.org/global/cat-emissions-gaps/> Fecha de consulta: 14/05/2018.

Conexión COP. [22 de agosto de 2017]; Por qué el año 2018 es clave en las negociaciones climáticas? Conexión COP. Recuperado de: <http://conexioncop22.com/por-que-el-ano-2018-es-clave-en-las-negociaciones-climaticas/>

ECO [Mayo, 2017] Edición del ¿y ahora qué sigue?. ECO en Español. Recuperado de: http://www.climate-network.org/sites/default/files/eco_10_sb48_bonn_may_spring_espanol.pdf

GADEA LARA, T [11 de mayo de 2018] Negociaciones climáticas en Bonn: cinco temas destacados para seguir. Conexión Coral. Recuperado de: <http://conexioncoral.com/negociaciones-climaticas-bonn-5-items-destacados-seguir/>

Gadea Lara, T [11 de Mayo] Terminó Bonn ¿Y ahora? Climate Tracker. Recuperado de: <http://climatetracker.org/termino-bonn-y-ahora/>

PNUMA (2017). Informe sobre la disparidad de emisiones, 2017. Síntesis del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Recuperado de: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22070/EGR_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y Fecha de consulta: 13/05/2018.

Wyns, A. [19 de mayo de 2018] The Bonn Summary: Take - away messages from the May 2018 UN Climate Conference. *Climate Tracker* Recuperado de: <http://climatetracker.org/the-bonn-summary-take-away-messages-from-the-may-2018-un-climate-conference/>