

24° CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO:

Del 2 al 15 de diciembre últimos, se realizó en Polonia la 24° Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP).

Con un panorama crítico respecto de la reducción global de emisiones, la cumbre de Katowice llevó adelante la misión de determinar las reglas para la implementación del Acuerdo de París, que había entrado en vigor en el 2016, y busca frenar el calentamiento global

LAS PRINCIPALES POLÍTICAS PARA HACER FRENTE AL CALENTAMIENTO GLOBAL

Por Hernán Carlino

Con un panorama que hace cada vez más evidente la urgencia de hacer frente a los efectos nocivos que el calentamiento global tiene en el planeta y sus habitantes, se realizó del 2 al 15 de diciembre últimos, la 24° Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP), en la ciudad polaca de Katowice. Allí, 196 países fijaron reglas para la instrumentación del Acuerdo de París y sus compromisos para disminuir los daños del cambio climático.

Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), mantener el calentamiento global por debajo de

1,5°C sobre los niveles preindustriales en vez de 2°C ayudaría a prevenir daños irreparables para el planeta y sus habitantes. Sin embargo, en un reciente informe reveló que las reducciones de emisiones propuestas hasta ahora por los países bajo el Acuerdo de París están lejos de esta meta y no son suficientes para limitar el calentamiento global.

Así, a menos que se produzca a escala global una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, tan profunda como acelerada, que abarquen todos los sectores económicos y las actividades humanas que son fuentes de esas emisiones será muy difícil evitar que aumenten los riesgos del calentamiento global.

El autor es especialista en Política Climática y coordinador del Centro de Estudios en Cambio Climático Global de la Fundación Torcuato Di Tella (FTDT)



La 24^o Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP), se realizó en la ciudad polaca de Katowice del 2 al 15 de diciembre últimos

Debe recordarse que para eso es necesario alcanzar la meta global propuesta en París, donde se acordó “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...” respecto de esos niveles¹ para evitar mayores riesgos que afecten el bienestar, los ecosistemas y las posibilidades de avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Para limitar el calentamiento a 1,5°C se necesitaría una respuesta sin precedentes de la comunidad internacional dirigida a morigerar los riesgos para la salud, la seguridad alimentaria, la provisión de agua, los modos de vida de las comunidades y el crecimiento económico, así como proteger los sistemas naturales, ya afectados por una enorme presión sobre los recursos y la depredación de los ecosistemas.

Al informar sobre este reporte, las Naciones Unidas han sostenido que reducir el calentamiento global en

1 Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París.

“EN EL ACUERDO DE PARÍS SE ACORDÓ MANTENER EL AUMENTO DE LA TEMPERATURA MEDIA MUNDIAL POR DEBAJO DE 2°C CON RESPECTO A LOS NIVELES PREINDUSTRIALES Y AUNAR ESFUERZOS PARA LIMITAR ESE AUMENTO DE LA TEMPERATURA A 1,5°C PARA EVITAR MAYORES RIESGOS QUE AFECTEN EL BIENESTAR, LOS ECOSISTEMAS Y LAS POSIBILIDADES DE AVANZAR HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE”

0,5°C, representa la diferencia entre la vida y la muerte.²

Esa precisa información científica se sumó a las evidencias que en 2018 entregó para confirmar que el cambio climático ya está ocurriendo y que sus efectos son severos. Ejemplos de los impactos registrados en el 2018 son las devastadoras olas de calor extremo y de sequías sin precedentes en amplias zonas de Europa

2 Naciones Unidas, (2018). Reducir el calentamiento global en 0,5°C, la diferencia entre la vida y la muerte. Noticias ONU, Cambio Climático. 8 de octubre de 2018. Ver en: <https://news.un.org/es/story/2018/10/1443222>

y Norteamérica, Australia, Sudáfrica y la Argentina; incendios forestales en Suecia y California; inundaciones severas en el África oriental, India, Japón y China; ciclones tropicales en Somalia, Djibouti, Yemen y Omán; huracanes, con una temporada récord de ciclones tropicales, y múltiples ejemplos de impactos locales igualmente rigurosos.

Con este panorama resulta imprescindible consolidar los esfuerzos de cooperación internacional para hacer frente al cambio climático. Sin embargo, pese a la conciencia creciente de la gravedad de los impactos y de los riesgos crecientes para la vida humana, las emisiones globales han continuado elevándose y se estima que en 2018 se registró un nuevo récord en las emisiones globales de carbono provenientes del sector industrial.³

Además, los reportes de la Agencia Internacional de la Energía (IEA)⁴

3 Nature (2018). Global industrial carbon emissions to reach all-time high in 2018. International Journal of Science.

4 Agencia Internacional de la Energía (IEA). Ver en <https://www.iea.org/newsroom/news/2018/december/carbon-emissions-from-advanced-economies-set-to-rise-in-2018-for-first-time-in-fi.html>

dan cuenta de que las emisiones de carbono de los países desarrollados han comenzado a elevarse, luego de cinco años de declinación, mientras que las emisiones de los países en desarrollo vuelven a crecer en 2018, lo que arroja como resultado en el aumento global de las emisiones, impulsadas por el incremento en el uso de la energía y en el crecimiento, aunque modesto, de la economía global.

Relevancia política

Pese a tratarse de una conferencia cuyo énfasis principal estaba puesto en cuestiones de procedimientos, si bien de gran importancia para la implementación del Acuerdo de París, con estos antecedentes la COP 24 adquirió una relevancia política inevitable, pues estaba en juego la posibilidad de empezar a hacer operacional el principal instrumento de gobernanza internacional para enfrentar el cambio climático.

Durante dos semanas, 196 países y una organización de integración regional intentaron conciliar diferentes posiciones nacionales y diversas visiones sobre equidad, competitividad, crecimiento e interés nacional para poder concluir dos procesos clave: la elaboración de reglas de juego detalladas que hagan posible la implementación plena del Acuerdo

de París y, a través del Diálogo de Talanoa, la primera revisión de los esfuerzos en la acción colectiva que permita encontrar las vías para aumentar la ambición en la acción climática.

La conferencia tenía una agenda extremadamente densa para desenvolverse en esas dos semanas, al intentar resolver un amplio arco temático y de procedimientos que revela la complejidad de los procesos que el Acuerdo de París integra en un ambicioso programa para la acción climática global.

La cuestión central que se planteaba, a priori, es si el Acuerdo de París, que necesita de la cooperación internacional para ser efectivo y equitativo, es capaz de resistir, en el ámbito del sistema multilateral de negociación de las Naciones Unidas y más específicamente durante la COP 24, los embates lesivos de los impulsos populistas y desintegradores que parecen prevalecer en la arena internacional en estos últimos tiempos. Sin mencionar que, en algunos casos, gobiernos que reclaman defender exclusivamente el interés nacional están operando para revertir tanto el ya insuficiente nivel de ambición en la acción climática como, en el plano formal, renunciar a participar de acuerdos a los que ya se habían comprometido.

En este contexto políticamente complejo, especialmente en el ámbito internacional, la COP 24 concluyó el 15 de diciembre con la adopción del denominado Katowice Climate Package,⁵ un conjunto de decisiones cuyo objetivo central es que el Acuerdo de París pudiera hacerse operativo para permitir su efectiva entrada en vigor.

Principales resultados

Debe recordarse que el Acuerdo de París, adoptado en el 2015 y que entrara en vigor en 2016, proporciona un marco general para el régimen climático internacional. Para poder lograr los acuerdos necesarios para su adopción, con el decisivo impulso de la Coalición de Gran Ambición,⁶ algunos de los textos referidos a elementos constitutivos del Acuerdo, en especial las directrices, fueron redactados de una manera algo ambigua o su resolución fue diferida para una fecha ulterior. Buena parte de esas cuestiones se atendie-

5 UNFCCC (2018). Ver en: Decisions adopted at the Climate Change Conference in Katowice, Poland, 2-14 December 2018. <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/katowice-climate-change-conference-december-2018/katowice-climatechange-conference-december-2018>.

6 Una alianza de la Unión Europea con 79 países de África, el Caribe y el Pacífico para exigir un acuerdo ambicioso. El grupo de países desarrollados y en desarrollo emergió inicialmente durante las negociaciones en la cumbre de París.

“PESE A LA CONCIENCIA CRECIENTE DE LA GRAVEDAD DE LOS IMPACTOS Y DE LOS RIESGOS PARA LA VIDA HUMANA, LAS EMISIONES GLOBALES HAN CONTINUADO ELEVÁNDOSE Y SE ESTIMA QUE EN 2018 SE REGISTRÓ UN NUEVO RÉCORD EN LAS EMISIONES GLOBALES DE CARBONO PROVENIENTES DEL SECTOR INDUSTRIAL”





“SE ACORDÓ CÓMO LOS PAÍSES HABRÁN DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN SOBRE SUS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN, INCLUYENDO LA REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO, ASÍ COMO EL CONJUNTO DE LAS MEDIDAS DE MITIGACIÓN Y DE ADAPTACIÓN QUE SE PROPONGAN EJECUTAR”

ron luego bajo el Programa de Trabajo del Acuerdo de París (PAWP, por sus siglas en inglés).⁷

La conferencia de Katowice tenía la misión de concluir el Programa de Trabajo del Acuerdo de París, mediante reglas detalladas que hicieran posible la implementación del Acuerdo, que se empezará a aplicar a partir de 2020, a esas reglas se hacía referencia informalmente como el “libro de reglas” del AP, cuyo propósito debía ser impulsar una mayor ambición en la acción climática y beneficiar al conjunto de los habitantes del planeta, en especial a los más vulnerables, al morigerar los impactos adversos.

En buena medida, la conferencia de Katowice cumplió con su cometido, pues se adoptaron decisiones en la mayor parte de las áreas claves del AP, con la excepción de lo que concierne a los mecanismos de mercado y mecanismos no basados en mercados incluidos en el complejo Artículo 6 del AP. Este artículo reintroduce la consideración de mecanismos que, como el comercio de derechos de emisión, ya habían sido incluidos en el Protocolo de Kioto, y reconocen como antecedentes un vasto cuerpo de teoría económica y una extendida aplicación empírica -en el

plano nacional- para reducir emisiones de contaminantes, mediante la aplicación de precios a las emisiones por vía de límites cuantitativos, en este caso, a las emisiones de carbono. Estas cuestiones volverán a ser tratadas en la próxima conferencia de las partes a celebrarse en Chile, en una fecha aún no determinada.

Uno de los componentes principales del Katowice Climate Package está constituido por un detallado “marco de transparencia”, cuyo propósito es promover la confianza entre las Partes del AP, asegurando, mediante la provisión de información adecuada, que cada uno de los países está haciendo su parte -lo que le corresponde, según se ha comprometido en su contribución nacional- para hacer frente al cambio climático.⁸

Este marco establece cómo los países habrán de suministrar información sobre sus planes nacionales de acción, incluyendo la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, así como el conjunto de las medidas de mitigación y de adaptación que se propongan ejecutar.

También se alcanzó un acuerdo respecto de cómo reportar de manera uniforme las emisiones de gases de

efecto invernadero de cada país y, en el caso de los países menos desarrollados, permitir que, si no están en condiciones de cumplir con los estándares establecidos, puedan explicar cuáles son las razones de esa deficiencia, y presentar planes para el fortalecimiento de capacidades que les permitan luego avanzar en el cumplimiento de los estándares generales ya fijados.

Asimismo, hubo avances en materia de adaptación, si bien de menor especificidad en los textos que lo logrado en materia de mitigación; esos progresos se relacionan con las comunicaciones de adaptación, el registro público para las comunicaciones de adaptación, y la elaboración de metodologías para evaluar las necesidades de adaptación.

Por otra parte, aunque no hubo un resultado específico en materia de pérdida y daño, si se produjeron avances relacionados con la inclusión de esta cuestión en el texto, por ejemplo, en el texto correspondiente al marco de transparencia.

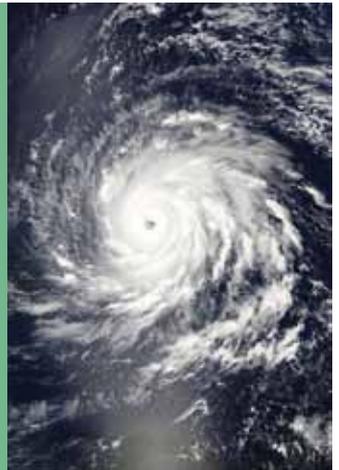
Una de las cuestiones clave y que siempre ha suscitado escenarios contenciosos, es la que corresponde al financiamiento que los países desarrollados deben suministrar para apoyar la acción climática en los países en desarrollo. Aunque los resultados fueron insuficientes en

⁷ Ver más información en: <https://unfccc.int/node/28798/>

⁸ Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) presentan públicamente los planes de los países en el marco del Acuerdo de París para contribuir a los esfuerzos internacionales para asegurar un futuro sostenible para todos.



“LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO SON SEVEROS. ALGUNAS DE SUS EVIDENCIAS EN 2018 FUERON OLAS DE CALOR DEVASTADORAS, INCENDIOS FORESTALES, INUNDACIONES SEVERAS, CICLONES Y HURACANES EN DISTINTAS ZONAS DEL PLANETA”



esta materia, sobre todo en lo que concierne a las expectativas que sobre esta cuestión tienen los países en desarrollo, al menos se acordó una vía para decidir metas de financiamiento más ambiciosas que las actuales⁹ a partir del 2025. Se decidió, asimismo, que el Fondo de Adaptación, establecido originalmente bajo el Protocolo de Kioto, servirá al Acuerdo de París a partir del 1 de enero de 2019.

Otro de los elementos del AP que refleja una mayor exigencia de transparencia y ambición, es la elaboración de un balance global que permita evaluar colectivamente la efectividad de la acción climática colectiva. Un logro de las negociaciones en Katowice es que se acordó cómo construir esa evaluación para el 2023. También hubo consenso respecto de cómo monitorear y comunicar el progreso alcanzado en el desarrollo y la transferencia de tecnología, uno de los medios de implementación clave para la acción climática.

Por contraste, no hubo posibilidad de alcanzar consensos en otros temas también importantes. Por eso, se dejó para próximas conferencias

la toma de decisiones sobre los rasgos con los cuales deben cumplir las contribuciones nacionales, el desarrollo de tablas comunes de reporte para esas contribuciones y para los reportes de inventarios nacionales.

Una lectura política de los resultados

La evaluación de los resultados alcanzados durante la COP 24 conduce a conclusiones dispares. Por una parte, el régimen climático internacional continuó su avance y consolidación institucional, aunque no consiguió cumplir con su objetivo último que es movilizar la acción a una escala suficiente y de manera oportuna para prevenir el cambio climático. Se esperaba que el Diálogo de Talanoa permitiera coincidir en un robusto llamado a la acción de todas las Partes. Eso no sucedió en la medida esperada.

Por la otra parte, la COP 24 permitió alcanzar un sólido resultado técnico al proveer unas directrices que hagan posible implementar los esfuerzos de mitigación y de adaptación que los países prevén realizar.

Para que la evaluación sea suficientemente equilibrada, debe recordarse, además, que el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es, en esencia, un espacio de nego-

ciación de estados soberanos, y no un régimen de gobernanza mundial centralizada. En esas condiciones los resultados que se pueden obtener en una conferencia de esta naturaleza están condicionados por la capacidad de construcción de consensos previos en el ámbito nacional, regional y de los bloques de negociación en el proceso hacia la COP.

En un escenario internacional en el que priman las pulsiones de conflicto, especialmente entre los grandes actores, que se haya podido acordar -en el marco del sistema multilateral- cuestiones procedurales clave revela que esta cuestión sigue siendo importante para una mayoría de países.

A la vez, el progreso alcanzado envía señales positivas para un enorme número de actores que no son partes (regiones, provincias o estados, ciudades, gobiernos locales) y no estatales (empresas, inversores, entidades financieras) y hace que los actores tradicionalmente involucrados en la lucha contra el cambio climático (organizaciones no gubernamentales, la entera sociedad civil, comunidades originarias, la comunidad epistémica), continúen con sus esfuerzos para aumentar la conciencia de los ciudadanos sobre la necesidad de hacer frente al cambio climático con la mayor urgencia y eficacia. ^U

⁹ El compromiso asumido por los países en desarrollo de suministrar 100 mil millones de dólares hacia el 2020, aún pendiente de materialización plena pese a que ha transcurrido casi una década desde su formulación.