

COP23: perfil técnico con importante apoyo político

COP23: technical profile with relevant political support

Elisa Sainz de Murieta^{1,2}, Ibon Galarraga¹,
María Jose Sanz¹

¹ Basque Centre for Climate Change (España)
² Grantham Research Institute, London School
of Economics and Political Science (Reino
Unido)

DOI: <http://dx.doi.org/10.6036/8685>

La Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés), conocida como la COP 23, se celebró en Bonn (Alemania) entre los días 7 y 18 de noviembre de 2017. Aunque la República de Fiji, en Melanesia, ocupaba la Presidencia de la COP23 y era, por tanto, la anfitriona de la misma, ésta se celebró en la sede central de UNFCCC en Bonn, con el apoyo del gobierno alemán como coanfitrión, debido a la falta de infraestructuras necesarias para alojar a las decenas de miles de delegados y observadores esperados en la Conferencia de Fiji. Los seis órganos de UNFCCC se reunieron, siguiendo sus agendas correspondientes, a lo largo de dos semanas. Las Partes enviaron a 11.300 delegados a Bonn, un 25% menos que en la Cumbre de París. Más de 6.000 representantes de agencias especializadas, organizaciones intergubernamentales, ONGs y órganos estadounidenses también estuvieron presentes, así como 1.600 periodistas acreditados. En total, más de 19.000 delegados se desplazaron a Bonn, una cifra muy lejana a la de París en 2015.

Aunque el Acuerdo de París (AP)(1) aprobado en 2015 pretende mantener el aumento de la temperatura global muy por debajo de los 2°C(2), cómo iba a alcanzarse dicho objetivo quedó pendiente de ser definido en el Reglamento del AP, que debe incluir los procesos, normas y modalidades necesarias para orientar y facilitar la aplicación del AP, garantizar el aumento del grado de ambición de los compromisos climáticos y supervisar y evaluar los avances(3). El Reglamento del AP debe ser aprobado a finales de 2018 y, por ello, se esperaba que la COP23 tuviera un carácter principalmente técnico de cara a elaborar las normas y modalidades necesarias para aplicar el AP después de 2020.

La conferencia se desarrolló en un contexto marcado por la incidencia reciente de eventos climáticos extremos en diversas zonas del planeta, un nuevo máximo en la concentración de CO₂ en la atmósfera que supera los niveles de los últimos 2 millones de años, así como el pico de emisiones globales en 2017, tras varios años de estabilización. En el ámbito de la política climática, el anuncio del Presidente de los EE.UU. Donald Trump de abandonar el AP, fue sin duda un serio revés para el proceso de UNFCCC, siendo este país el segundo mayor emisor y habiéndose comprometido además a reducir sus emisiones un 26-28% por debajo de los niveles de 2005 para 2025. Este anuncio había provocado el temor de que otros países siguieran el ejemplo y abandonaran las negociaciones de cambio climático pero, paradójicamente, esta decisión podría servir para impulsar las actuaciones del resto de países. Hoy en día, la gran mayoría considera la lucha contra el cambio climático no solo como una necesidad, sino también como una oportunidad. El anuncio realizado por Nicaragua a comienzos de este año y por Siria el 13 de noviembre, de que firmaban el AP, ha dejado a EE.UU. aún más aislado y lo convierte en el único país que habiendo firmado el AP, ha anunciado que no lo ratificará¹.

LOS PRINCIPALES RESULTADOS DE LA COP23

La COP23 avanzó en algunas cuestiones importantes después de debates intensos por parte de los Órganos Subsidiarios. La primera cuestión hace referencia a la aprobación de un *Plan de Acción en materia de Clima y Género* (4), que aborda la perspectiva de género en el marco de UNFCCC y el AP, incluyendo el desarrollo de capacidades, el equilibrio de género y la autonomía de las mujeres. La segunda es la presentación de la Plataforma de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales, que reconoce que estas comunidades se verán afectadas de forma desproporcionada por el cambio climático y

promueve el intercambio de conocimiento tradicional con el objeto de que dicho conocimiento sirva para orientar el diseño de políticas de mitigación y adaptación. Por último, cabe destacar el acuerdo sobre agricultura (5) que, a pesar de que ha pasado desapercibido para los grandes medios de comunicación, ha sido descrito como un "avance político relevante" y una "decisión histórica". Por primera vez, las Partes han acordado abordar, en conferencias posteriores, una serie de asuntos relevantes para la agricultura, principalmente relacionados con la adaptación de este sector al cambio climático, la reducción de las emisiones y la seguridad alimentaria. Según la FAO, que aplaudió el acuerdo, la agricultura tiene un potencial para reducir las emisiones como ningún otro sector.

Aunque se logran importantes objetivos de reducción de las emisiones y las medidas de adaptación fueran oportunas y eficientes, algunos impactos serán inevitables debido a la inercia del sistema climático (6). El concepto de pérdidas y daños hace referencia a dichos impactos y tiene una gran relevancia para los países más vulnerables al cambio climático, como los pequeños estados insulares. Esta cuestión, y sus repercusiones en cuanto a responsabilidades históricas e indemnizaciones, lleva siendo un tema de debate desde que comenzara el proceso de UNFCCC. En 2013, todas las partes establecieron el Mecanismo Internacional de Varsovia (MIV) (7) para abordar las pérdidas y daños y en 2015 el AP "reconocía la importancia de evitar, reducir y abordar las pérdidas y daños" (Artículo 8), apoyando el MIV, cuyos avances son comunicados anualmente. No obstante, el AP también declaraba que "[el Artículo 8] no implica ni proporciona una base para ninguna responsabilidad o indemnización". El debate en torno a las pérdidas y daños fue una de las prioridades de la presidencia de Fiji y, aunque la agenda de la conferencia incluía éste como un tema de análisis, no hubo avances significativos al respecto.

Las negociaciones del Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París (APA, por sus siglas en inglés) avanzaron lentamente, pasando de lo conceptual a lo técnico, y muchos sintieron que el APA ofrecía resultados desiguales en cada uno de los cinco temas principales (mitigación, comunicación sobre la adaptación, marco

¹ Actualmente, 195 de 197 países han firmado el Acuerdo de París y 170 lo han ratificado.

de transparencia, balance global y cumplimiento). Como ya quedara claro en las negociaciones desde 2016, el resultado de París representa un equilibrio delicado porque las Partes interpretan algunos artículos de formas diferentes. En esta cumbre, los países desarrollados llamaron a respetar el mandato de París porque percibían que los países en vías de desarrollo estaban intentando añadir cuestiones que no se incluían en dicho mandato, concretamente en aspectos financieros. Para acelerar el avance, en 2018 se pondrá en marcha un diálogo facilitador que podría convertirse en modelo para comunicar el avance global conforme al AP. Este marco facilitador recibió el nombre de "Diálogo de Talanoa" (8) (nombre de una tradición oral del Pacífico que fomenta la empatía y la confianza y hace referencia a un diálogo "integrador, participativo y transparente" tradicional de las islas Fiji y otras islas del Pacífico). Con el objetivo de aumentar progresivamente el grado de ambición, el AP prevé que las Partes midan los avances de su trabajo colectivo en 2018 en torno a un proceso facilitador, cuyas aportaciones se incorporarán en la segunda ronda de definición de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) programada para 2020.

El diálogo de Talanoa se estructura en torno a tres cuestiones –¿Dónde estamos? ¿A dónde queremos ir? ¿Cómo llegamos ahí?– y se llevará a cabo en dos fases: la fase preparatoria, que se extenderá desde enero de 2018 hasta la COP24 y sentará las bases de la fase política, que reunirá a representantes de alto nivel de los países en la siguiente conferencia, en la que se hará balance del trabajo colectivo tal y como está previsto en el AP.

Como el AP solo se aplica a partir 2020, generaba una gran preocupación, especialmente entre los países en vías de desarrollo, que los compromisos de los países desarrollados anteriores a 2020 no resultarían suficientes. Esta preocupación se debía, principalmente, al hecho de que la aportación prevista de 100.000 millones de dólares al *Fondo Verde para el Clima* no se había materializado, así como a la falta de ratificación de la *Enmienda de Doha* (9), que definía para los Países del Anexo I el compromiso de mitigación para 2020 de acuerdo con el *Protocolo de Kioto*. Antes de la COP23, 84 países habían presentado ya instrumentos de aceptación de la Enmienda de Doha y, durante la conferencia, otros siete países depositaron instrumentos de aceptación (Bélgica, Finlandia, Alemania, Eslovaquia, España, Suecia y el Reino Unido); sin embargo, es necesaria la ratificación por parte de otros

54 países para que entre en vigor. No obstante, la UE ha anunciado ya su intención de cumplir unilateralmente los compromisos de reducción de emisiones conforme al segundo periodo de compromiso del *Protocolo de Kioto* que abarca hasta 2020.

Durante la COP23, se reconoció la necesidad de actuaciones más ambiciosas antes de 2020 y la importancia del proceso de elaboración del balance de 2018. Los avances en las actuaciones previas a 2020 acapararán, sin duda, el interés en las dos próximas Conferencia de las Partes, al igual que la necesidad de aumentar el grado de ambición de los compromisos después de 2020.

Por lo que respecta a los anuncios realizados durante la COP23 en torno a los combustibles fósiles, el Reino Unido y Canadá lideraron una declaración presentando la alianza *Powering Past Coal* (alianza global para la eliminación progresiva del carbón), posteriormente respaldada por 28 países y agentes regionales, por la cual se comprometen a "acelerar el crecimiento limpio y la protección contra el cambio climático mediante una rápida eliminación gradual de la energía generada a partir del carbón". El texto de la declaración indica explícitamente que los países de la OCDE y los 28 países de la UE deben eliminar el carbón a más tardar en 2030 para poder cumplir el objetivo aprobado en el AP. Aunque los firmantes no se comprometen a fijar una fecha concreta, la declaración tiene una gran relevancia política y representa un mensaje claro al mundo. No obstante, fue significativa la ausencia de Alemania en este compromiso, a pesar del apoyo del Gobierno alemán a los objetivos de París durante la Cumbre.

IMPORTANTE APOYO POLÍTICO A LA COP23

Mientras el proceso de negociaciones oficiales mantuvo un carácter principalmente técnico, paralelamente a la Cumbre se realizaron importantes anuncios políticos con el fin de apoyar el AP. Las sesiones conjuntas de alto nivel de la COP, la CMP y la CMA² reunieron a 15 Jefes de Estado y de Gobierno, además de ministros y jefes de delegación. La delegación oficial de EE.UU. estuvo presente pero con intervenciones discretas. Sin embargo, una

² CMP es la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto, mientras que CMA es la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Acuerdo de París (consultar el glosario de UNFCCC de acrónimos sobre el cambio climático para más información).

delegación estadounidense alternativa, que se reunió bajo el lema *We are still in* (Seguimos dentro [del Acuerdo de París]) y liderada por el Gobernador de California, Jerry Brown, y el exalcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, expresó el firme compromiso de muchos estados, ciudades, empresas, universidades y demás agentes estadounidenses con el AP y su deseo de llenar el vacío dejado por la Administración Trump.

El sector privado realizó importantes anuncios, como el de la multinacional *Iberdrola*, que declaró el cierre de todas las plantas de carbón de la compañía e invitó al resto de empresas energéticas a seguir sus pasos. Por tanto, los agentes no estatales están adoptando compromisos importantes y están adquiriendo relevancia en el proceso de negociaciones sobre el cambio climático. Está claro que los agentes no estatales han aportado un soplo de aire fresco a las negociaciones en esta fase, como pudo apreciarse sin duda por la frenética actividad de la *Zona Bonn* (actos paralelos) en comparación con la *Zona Bula* (área de negociaciones). Esta actividad intensa refleja un enorme y serio compromiso por reducir las emisiones, aumentar la resiliencia y contribuir a la financiación de la lucha contra el cambio climático en países en vías de desarrollo, más allá de los estados.

Todavía está por ver cómo y dónde este proceso multilateral involucrará a los agentes no estatales en algún tipo de iniciativa mucho más ambiciosa que la llamada plataforma NAZCA. Cada vez existe un reconocimiento mayor de la necesidad de coordinar seriamente el trabajo realizado por agentes no estatales y estados, así como del enorme grado de ambición de las actuaciones de los agentes no estatales. Los 192 estados miembros de UNFCCC todavía deben hacer mucho más para alcanzar el objetivo de no sobrepasar los 2°C (por no decir los 1,5°C). Esto dará lugar a debates interesantes sobre si hace falta un nuevo sistema de gobierno para lograr el nivel de ambición necesario.

CONCLUSIONES

La COP23 comenzó con la expectativa de ser una cumbre de carácter técnico durante la cual debía avanzarse en la elaboración de las normas, procedimientos y contabilidad que permitan aplicar el AP y terminó con algunos avances conseguidos, aunque modestos, por lo que la mayor parte del trabajo tendrá que llevarse a cabo a partir de ahora y hasta la cumbre de 2018. Por tanto, se espera un año intenso de negociaciones durante 2018,

en el periodo previo a la próxima Cumbre (COP24).

Paralelamente a los avances oficiales, se expresaron compromisos políticos relevantes que reflejan que se sigue trabajando con dinamismo, especialmente si hablamos de los agentes no estatales. Los fenómenos climáticos extremos registrados este año han dejado claro que hay que actuar urgentemente. A pesar del lento avance de las negociaciones entre los países, quedo más patente que nunca que las ciudades, regiones, empresas y ONGs se muestran firmes de cara a desempeñar un papel destacado en la lucha contra cambio climático. No obstante, quizá esto no sea suficiente. Mantener el calentamiento

global muy por debajo de los 2°C es un reto que requiere el compromiso de todos.

PARA SABER MÁS

1. UNFCCC, Acuerdo de París. Decisión CP/2015/L.9 (2015).
2. M. V. Roman de Lara, I. Galarraga, The Paris Summit: The Beginning of the End of The Carbon Economy. DYNA Energ. Sostenibilidad. 5, 41–44 (2016).
3. M. V. Roman De Lara, M. J. Sanz Sanchez, I. Galarraga Gallastegui, La COP22 de Marrakech confirma el compromiso mundial con la lucha del cambio climático. DYNA Ing. E Ind. 92, 133–135 (2017).
4. UNFCCC, Gender and climate change. Establishment of a Gender Action Plan. FCCC/SBI/2017/L.29 (2017).
5. UNFCCC, Issues relating to agriculture. FCCC/

SBSTA/2017/L.24/Add.1. Draft decision 1/CP.23 (2017).

6. R. Mechler, T. Schinko, Identifying the policy space for climate loss and damage. Science. 354, 290–292 (2016).
7. UNFCCC, Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts. Decision 2/CP.19 (2013).
8. UNFCCC, Talanoa dialogue. Draft decision 1/CP.23 (2017).
9. UNFCCC, Doha Amendment to the Kyoto Protocol. Decisión 1/CMP.8 (2012).

AGRADECIMIENTOS

Este artículo ha recibido el apoyo financiero del Consejo de Investigación de Noruega en el marco del proyecto Retos Estratégicos de la Política Energética y Climática Internacional (CICEP). Elisa Sainz de Murieta desea agradecer la financiación del Gobierno Vasco (Beca posdoctoral, Ref. POS_2016_1_0089).