

Una reconfiguración parcial del escenario climático

La Primera Cumbre *Climate Chance* de los actores no estatales, del 26 al 28 de septiembre de 2016 en Nantes.

Por Simon Uzenat

Traducción: Daniel Del Castillo R.

El 05 de octubre de 2016, se alcanzaron las condiciones necesarias para la entrada en vigor del Acuerdo de París (ratificado por 55 países que representan el 55% de las emisiones mundiales de Gases a Efecto Invernadero - GEI). Treinta días más tarde, el 04 de noviembre de 2016, la puesta en marcha de su implementación se hizo entonces efectiva. En consecuencia, la 22va Conferencia de las Partes (CdP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CCNUCC), que se reunirá en Marrakech del 07 al 18 de noviembre próximos, también marcará la primera sesión de la *Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement* (CMA en sus siglas en inglés), la cual instalará el nuevo régimen multilateral de regulación climática; en el centro del cual los actores no estatales, especialmente los gobiernos infranacionales, juegan un papel cada vez más preponderante. La Primera Cumbre *Climate Chance* que se desarrolló en Nantes del 26 al 28 de septiembre de 2016, fue organizada desde esta perspectiva, para reafirmar y precisar su acción climática.

Contexto histórico

La Cumbre de Copenhague, durante la 15ta CdP, representaba la fecha límite para culminar las negociaciones conforme al Plan de Acción (PAB) y la Hoja de Ruta de Bali, aprobados en diciembre de 2007. Su fracaso, doce años después de la adopción del Protocolo de Kyoto, marcó el término de un enfoque vinculante; a favor de «*perseguir una redistribución mundial de la autoridad política*», que compromete desde luego a las autoridades locales. En diciembre de 2008, durante la 14ta CdP en Poznan, el secretario ejecutivo de la CCNUCC, Yvo De Boer, reconocía que: «*entre un 50 y 80% de las acciones concretas orientadas a reducir las emisiones de los GEI, además de casi el 100% de las medidas de adaptación a las consecuencias del cambio climático, fueron llevadas a cabo a nivel infraestatal*».

En el marco de las asociaciones internacionales como *Cités et Gouvernements Locaux Unis* (CGLU, en sus siglas en francés), o de los eventos transnacionales como la Primera Cumbre Mundial de las Regiones, que tuvo lugar en octubre de 2008 en Saint-Malo, las colectividades locales se fueron progresivamente desplegando a escala mundial, con el fin de hacer escuchar su voz en las negociaciones climáticas. Por primera vez, la decisión adoptada en Cancún en 2010 por los Estados, tomó en cuenta su papel en las políticas de atenuación y adaptación al cambio climático. Al respecto, esta decisión «*reconoce que múltiples actores deben ser movilizados a nivel mundial, regional, nacional y local, ya sea que se trate de gobiernos, incluidas las administraciones infranacionales y locales*».

Marco teórico

La movilización transnacional de las colectividades locales, así como el refuerzo de sus asociaciones con los otros actores no estatales, están relacionados con dos movimientos simultáneos:

1. **La diseminación de la autoridad política.** Sin apaciguar los conflictos territoriales que caracterizan el sistema westfaliano, el proceso de la globalización da pie a una competencia incrementada entre los gobiernos locales. Para estos, se trata de conquistar partes del mercado global gracias a estrategias de naturaleza empresarial, que comportan tanto una dimensión política como económica. Su repertorio de acción reviste en efecto un sincretismo que combina la diplomacia clásica, con la notable excepción del uso de la fuerza militar, aunada a ciertas herramientas para interpelar, modos de acción propios de las ONG y las compañías multinacionales. Esta perspectiva es la conveniente para situar hoy en día los debates sobre el multilateralismo, el cual « *lejos de limitarse a la descripción de una nueva configuración interestatal, designa más bien el surgimiento de una nueva gobernanza global, fragmentada e híbrida* ».
2. **La nueva división internacional del trabajo climático.** Mientras que el Protocolo de Kyoto implicaba solamente la participación de los países industrializados, mencionados en el Anexo I, para reducir sus emisiones de GEI en proporciones y calendarios muy precisos; el Acuerdo de París compromete también a las potencias emergentes y los Países en Vías de Desarrollo (PVD), sobre la base de sus contribuciones voluntarias, las denominadas *Intended Nationally Determined Contribution* (INDC en sus siglas en inglés). Los principales factores de acción climática se encuentran fundamentalmente relacionados con los actores no estatales, a la luz de sus competencias (colectividades locales y empresas). Estos juegan entonces un papel importante en la definición y puesta en marcha de las estrategias nacionales e internacionales de desarrollo de resiliencia climática.

Análisis

Si bien el Acuerdo de París obedece al séptimo principio de la Declaración de Río (1992), relativo a « *las responsabilidades comunes pero diferenciadas* » de los Estados, en verdad refleja el reverso del paradigma de la acción colectiva defendido por la CCNUCC, principalmente fundamentado en los trabajos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC). El enfoque interestatal y normativo que prevalecía en el Protocolo de Kyoto, dio paso a una serie de iniciativas descentralizadas, « *sin restricciones* », organizadas alrededor del objetivo global determinado por la experticia científica (limitar el aumento de la temperatura global a 2 °C de aquí a 2100, incluso a 1,5 °C). Este representa el más pequeño denominador común, a tal punto que ciertos analistas, como François Gemenne, evocan el paso « *de la cooperación a la coordinación* ».

El proceso de actualización se inscribe en un movimiento mucho más amplio, que se ha venido fraguando desde el viraje climático post-Copenhague – iniciado en Cancún y formalizado en París – el cual ofrece numerosas ventanas de oportunidades a los actores no estatales, especialmente a las autoridades locales. Las sinergias con los otros grandes acuerdos multilaterales sobre el desarrollo, indispensables para su realización efectiva, son objeto de repetidas referencias de su parte; así lo ilustran las declaraciones adoptadas al término de los recientes eventos internacionales que han organizado, como la Cumbre Mundial Clima & Territorios, en Lyon en julio de 2015; la Primera Cumbre de los Representantes Locales para el Clima, en París, en el marco de la 21va CdP; al igual que la Cumbre de Nantes de septiembre de 2016. Articulados alrededor de la seguridad humana, y otorgando la prioridad al reconocimiento de los derechos individuales y colectivos, estos textos transnacionales, refrendados por los actores estatales, refuerzan la legitimidad de los actores no estatales, sobre todo de los gobiernos locales, considerados como aquellos más cercanos a las expectativas expresadas por los ciudadanos. Son llamados a actuar para reivindicar un papel creciente en el escenario mundial en general, y en el centro del escenario climático en particular.

El Plan de Acción Lima-París (denominado el *Global Climate Action Agenda*) y la designación de campeones de alto nivel, prevista en la Parte IV del Acuerdo de París, rinden cuenta de la

voluntad de las Partes y de las Agencias de la ONU de asociar más estrechamente los actores estatales con los no estatales. Los unos para desagregar las responsabilidades y así los temas que causan tensión, los otros para coordinar los compromisos climáticos que permitan optimizar los resultados esperados. La presencia de la campeona francesa Laurence Tubiana durante los tres días de la Cumbre de Nantes, así como el apoyo manifiesto de la campeona marroquí, vehiculaban este mensaje, al mismo tiempo que abrían un canal oficial de mediación con los agentes centrales de la negociación. La Declaración de Nantes reconoce al respecto que: « *la movilización [de los actores no estatales] será ineficaz a menos que se apoye en el diálogo profundo con los Estados y las Agencias de la ONU* ».

El lanzamiento de la plataforma digital NAZCA (*Non-State Actor Zone for Climate Action*) durante la 20va CdP, mostraba la realidad operacional de este diálogo: esta última registra « *los compromisos de acción climática de las empresas, las ciudades, los gobiernos regionales, los inversionistas y las organizaciones de la sociedad civil* ». De las 5.305 estructuras actualmente registradas, las colectividades locales representan el 47,7%, y se encuentran en situación de igualdad con la representación de los actores privados. Este equilibrio también se verifica en la cantidad de compromisos (para un total de 11.615); siendo que la diferencia es netamente más amplia cuando se adopta una mirada más cualitativa: en el período anterior al 2020, el sector privado se encontrará presente en un 88,6% de los compromisos adquiridos, contra un 9,8% para los gobiernos locales. Los datos provistos reclaman un análisis profundo, pero desde ya confirman las diferencias de medios y de tiempos entre los actores. Esto permite comprender mejor el establecimiento de las coaliciones híbridas (agua, aire, alianza solar internacional) que se expusieron en la Cumbre de Nantes para hacer valer, después de los Estados-Parte, sus puntos de vista de la perspectiva que planteaba la 22va CdP. En lo que a esto concierne, las «*entidades no-parte interesadas*» participan activamente en una dinámica de reconfiguración parcial del escenario climático, la cual acerca tendencialmente a los actores no estatales al corazón de la negociación, al mismo tiempo que los mantiene a distancia de las decisiones que efectivamente son tomadas.

Referencias

- Aykut Stefan C., Dahan Amy, *Gouverner le climat? 20 ans de négociations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014.
- Betsill Michelle M., Corell Elisabeth (Eds.), *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2008.
- Petiteville Franck, Placidi-Frot Delphine (Éds.), *Négociations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013.
- Setzer Joana, *Environmental Paradiplomacy: the Engagement of the Brazilian State of São Paulo in International Environmental Relations*, Thèse LSE, juin 2013, consultable à l'adresse : http://etheses.lse.ac.uk/839/1/Setzer_Environmental_paradiplomacy.pdf
- Uzenat Simon, « Un multilateralismo sin restricciones. Los compromisos de los Estados en el marco de Copenhague », *Passage au crible* (15), 18 fév. 2010 : <http://urlz.fr/6V5d>