

La inercia de la arena climática

La 22ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, del 7 al 19 de noviembre de 2016 en Marrakech.

Por Simon Uzenat

Traducción : Duly Albarracín

La 22ª Conferencia de las Partes en la CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) se reunió en Marrakech del 7 al 19 de noviembre de 2016. Reunió más de 22 000 participantes – un 40% menos con respecto a la Conferencia de París –, de los cuales, cerca de 16 000 tenían cargos gubernamentales, más de 5 000 representantes de organizaciones de la ONU, de OIG (organizaciones intergubernamentales) y ONG (-50%) y 1 200 medios de comunicación (-66%). Se trataba de una conferencia esencialmente técnica encargada de detallar la puesta en marcha del ímpetu diplomático refrendado por la COP21 y formalizado en el Acuerdo de París. Este último entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, 30 días después de su ratificación por parte de 55 países que representan el 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero. La COP22 coincidió, lógicamente, con la reunión de la primera parte de la primera sesión de la CMA (Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement).

Por otra parte, esta conferencia internacional estuvo muy marcada por la elección a la presidencia de los Estados Unidos, el 8 de noviembre de 2016, del candidato republicano escéptico del cambio climático, Donald Trump. Este último había anunciado claramente su intención de no encaminar más su país en la ruta trazada en París un año antes. Este evento político ha fortalecido el clima de incertidumbre que rodea la realización, en un plazo razonable, de objetivos concretos (mitigación, financiamiento, transferencias tecnológicas) indispensables en la resiliencia climática.

Contexto histórico

Desde su origen, las negociaciones climáticas son aclamadas por una alternancia de tiempos diplomáticos fuertes (Kioto, Copenhague, París) con resultados desiguales y conferencias de naturaleza más operacional con miras a preparar la conclusión de un mayor acuerdo o de detallar la puesta en marcha. Con respecto a esto, la COP22 se sitúa en una secuencia multilateral relativamente cercana a aquella que ya prevaleció quince años antes, en la que Marruecos acogió por primera vez a los negociadores del clima. Del 29 de octubre al 9 de noviembre de 2001, los delegados de la COP7 se reunieron en Marrakech para precisar las modalidades de aplicación del Protocolo de Kioto firmado en 1997, deteniendo la traducción jurídica del plan de acción de Buenos Aires, adoptado en 1998 en el marco de los acuerdos de Marrakech. La elección del presidente George W. Bush, fundamentalmente opuesta a todo esfuerzo vinculante que beneficiara a China y a los países en desarrollo, suscitó fuertes inquietudes. En particular cuando oficializó su decisión, en marzo de 2001, de no remitir al senado americano el protocolo por la ratificación. Sumado a otras tensiones ligadas al alcance y al calendario de reducción de emisiones para los países desarrollados contemplados en el anexo I del protocolo, este unilateralismo de la potencia americana contribuyó a retrasar la entrada en vigor del protocolo de Kioto, lo que sucedió finalmente el 16 de febrero de 2005.

Previo a la COP22, muchas decisiones de ámbito internacional han mantenido la dinámica del Acuerdo de París. En primer lugar, la resolución votada el 6 de octubre de 2016 por la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional) que instaura un mecanismo mundial de compensación de emisiones de

la aviación internacional. Luego, la enmienda de Kigali, adoptada el 15 de octubre de 2016 después de siete años de negociaciones en el marco del protocolo de Montreal, y que aprueba la eliminación de hidrofluorocarburos (HFC) en el efecto invernadero, el cual es 14 000 veces más potente que el CO₂.

Marco teórico

El desarrollo de la COP22 y sus resultados contrastantes se sitúan en un doble movimiento que se registra en tanto acompaña las reconfiguraciones que suceden en la escena mundial.

1. **Un multilateralismo fragmentado.** La arena climática es objeto de una descomposición estratégica de espacios-tiempos de la negociación internacional (conferencias, grupos de trabajo, convenios, planes, programas, fondos). Su multiplicación responde, sin duda, a la complejidad creciente de desafíos (científicos, tecnológicos, financieros) y a la diversificación de las escalas de intervención (de lo local a lo global). Sin embargo, la arena climática permite limitar las tensiones potenciales reduciendo al máximo el común denominador de actores profundamente heterogéneos y competitivos. Con el fin del enfoque vinculante del acta de Copenhague, esta fragmentación lleva en ella el riesgo de reducir el alcance operacional de las promesas climáticas.

2. **Una redefinición del calendario climático.** Obediente a una lógica incitativa, fundada sobre el consentimiento y la buena fe, el Acuerdo de París ha detenido un objetivo de (muy) largo plazo al renunciar a todo calendario imperativo mientras que la urgencia es reconocida unánimemente. Agregando numerosos plazos intermedios (2018, 2020, 2050) carentes de objetivos, sin estar sujetos a sanciones y variantes en función de los temas (mitigación, financiamiento de la adaptación), la negociación climática disminuye considerablemente la probabilidad de limitar el recalentamiento a 2°C de aquí a 2100. Hasta ahora, las contribuciones voluntarias de los Estados conducirían, en lugar de ello, a un incremento superior a los 3°C.

Análisis

A la iniciativa de su presidencia marroquí y luego de las modificaciones solicitadas por diferentes grupos de países, la Conferencia de Marrakech adoptó la Proclamación de acción por nuestro clima y el desarrollo sostenible (Proclamación de Acción de Marrakech o PAM). Se trata, en realidad, de una declaración de intención que se contenta con recordar las promesas de París; el «*deber imperioso de responder a la urgencia climática*», la naturaleza inclusiva del Acuerdo al respecto de las responsabilidades compartidas y diferenciadas de los Estados. Expresando una voluntad que se parece a una profecía autocumplida, un «*cambio urgente, irreversible e imparable*» para retomar las palabras de la nueva secretaria ejecutiva de la CMNUCC, Patricia Espinosa, esta proclamación toma nota de los numerosos obstáculos en el camino de la resiliencia climática: «*Llamamos a una solidaridad fuerte con los países vulnerables, [...] llamamos a todos los actores no estatales a unirse a nosotros por una movilización y una acción inmediatas y ambiciosas*». Aunque la fecha se anticipa un año a la decisión tomada en París, los gobiernos, de todas maneras, han, fijado el plazo de 2018 – un año muy tarde para los PMD (Países Menos Desarrollados) – para finalizar la realización operacional del Acuerdo de París, año de la reunión de la 24ª Conferencia de las Partes y de la tercera parte de la primera sesión de la CMA.

Las ambigüedades del Acuerdo de París han, en cuanto a ellas, afectado claramente el ritmo y la calidad del trabajo de los negociadores, en aumento de la ausencia de visión global acerca de los compromisos de los Estados y su control. Las dificultades inherentes al establecimiento de instancias de debate dentro del marco de este acuerdo han contribuido a una forma de procrastinación: a pesar de la incomprensión de numerosos delegados, el APA (Ad Hoc Working Group on Paris Agreement) no se reunió la segunda semana de la conferencia, aunque las diferencias de enfoque y de calendario con vistas a próximas sesiones habrían, no obstante, exigido intercambios complementarios. Asimismo, la elección de Trump se coló en las salas de reuniones y en los propósitos de líderes políticos. Aún si el futuro presidente estadounidense dispone de medios jurídicos para sustraer a su país del Acuerdo de París antes del fin de su mandato, la rápida entrada en vigor de este tratado, el ímpetu internacional que ha

suscitado, la fuerte implicación china – primer emisor mundial de gases de efecto invernadero – y los llamados a actores no estatales estadounidenses, tales desde grandes empresas como Nike y Starbucks, hasta autoridades locales, actualmente conforman una retirada total poco probable. Dado como posible por la flexibilidad formal del texto, la principal amenaza estadounidense sigue siendo aquella de la inercia y las tácticas dilatorias.

Varias iniciativas paralelas han intentado balancear este estado de hecho dinamizando la arena climática. La hoja de ruta de Marrakech de la cumbre de representantes locales y regionales para el clima, que se realizó el 14 de noviembre, hace un llamado así a la «*creación de modalidades reforzadas y simplificadas de acceso directo a los fondos internacionales dedicados a los asuntos climáticos*» y anuncia el lanzamiento, en 2017, de una campaña mundial por la ubicación del financiamiento para el clima. Se trata de una respuesta a la observación de que «*continúan faltando los medios para responder a la ambición mostrada por la comunidad internacional*». En este sentido, muchos representantes han estado marcados por las palabras de las campeonas del clima francesa y marroquí, Laurence Tubiana y Hakima El Haite, durante la ceremonia de clausura de la cumbre, su demanda a reflexionar sobre la visión de su territorio en 2050, sin referirse en ningún momento a los medios disponibles para las comunidades en el corto y mediano plazo.

El 15 de noviembre, 42 países firmaron el convenio NCD (Nationally Determined Contribution), co-presidida por Marruecos y Alemania. Su ambición es la de ser una plataforma de colaboración entre países en desarrollo, países desarrollados e instituciones internacionales a fin de acompañar y acelerar la puesta en marcha de las NDC en todos los sectores y en todos los niveles de toma de decisiones de los países en desarrollo. Propone, en particular, una base de datos en línea – elaborada junto con la CMNUCC, el gobierno de Marruecos y la agencia de cooperación internacional alemana – que identifica más de 300 fondos bilaterales y multilaterales.

El lanzamiento del Marrakech Partnership for Global Climate Action por los campeones del clima, en presencia del presidente de la 22ª Conferencia de las Partes, Salaheddine Mezouar, y del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, tiene por objetivo el promover la acción de actores no estatales por el periodo 2017-2020. En la continuidad del plan de acción Lima-Paris convertido en Global Climate Action Agenda, este convenio está destinado, antes que todo, a consolidar y valorar los compromisos concretos más allá de las promesas más o menos hechas por los Estados. Se trata, en este caso, de acentuar los esfuerzos antes de 2020 para poder mantenerse por debajo del límite de los 2°C. La cuestión financiera se mantiene central: las inversiones en las infraestructuras con el fin de hacerlas compatibles con una economía baja en carbono representarán 4000 billones de dólares por los próximos quince años. De esta manera, se observa que los 100 billones de dólares por año de aquí a 2020 que deberían ser financiados por los países desarrollados y que son debatidos desde Copenhague no representan más que una gota en el océano de la urgencia climática. Asimismo, la determinación a actuar resulta tan débil que la identidad del país candidato a la recepción de 23ª Conferencia de las Partes fue conocida en el transcurso de la conferencia de Marrakech. Se decidió que la presidencia en esta oportunidad será garantizada por el gobierno de Fiyi y la conferencia se desarrollará en la sede de la CMNUCC en Bonn.

A pesar de las numerosas alertas científicas, los gritos de alarma de las poblaciones más vulnerables y las múltiples movilizaciones transnacionales, los compromisos actuales de los Estados se mantienen aún lejos de garantizar la justicia climática. La reconfiguración parcial de la arena climática, implicando más los actores no estatales, podría modificar esta inercia a la condición de desplegar medios humanos y financieros sustanciales

Referencias